

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA PRÁVA

Právní a ekonomické aspekty limitace veřejného zadlužování v
Evropě

Legal and Economic Aspects of the Limitations of the Public Debt in
Europe

Student: Bc. Marek Firla

Vedoucí diplomové práce: Dr Mgr. Michal Koziel, Ph.D.

Ostrava 2015

Zadání diplomové práce

Student: **Bc. Marek Firla**
Studijní program: N6208 Ekonomika a management
Studijní obor: 6208T011 Ekonomika a právo v podnikání
Téma: **Právní a ekonomické aspekty limitace veřejného zadlužování v Evropě**
Legal and Economic Aspects of the Limitations of the Public Debt in Europe

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
2. Vymezení veřejného zadlužení a jeho ekonomické důsledky
3. Právní regulace veřejného zadlužení
4. Srovnání veřejného zadlužení v zemích Evropy a důsledky jeho snižování
5. Závěr

Seznam použité literatury

Seznam zkratk

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Seznam příloh

Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6. upr. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 519 s. ISBN 978-80-7400-440-7.

MISSALE, Alessandro. *Public debt management*. New York: Oxford University Press, 1999. 309 p. ISBN 01-982-9085-3.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 642 s. ISBN 978-80-7357-698-1.

Formální náležitosti a rozsah diplomové práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.

Vedoucí diplomové práce: **Mgr. Michal Koziel, Ph.D.**

Datum zadání: 21.11.2014

Datum odevzdání: 25.04.2015



JUDr. Bohuslav Halfar
vedoucí katedry

prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

Prohlašuji,

že jsem celou diplomovou práci na téma „Právní a ekonomické aspekty limitace veřejného zadlužování v Evropě“ vypracoval samostatně a uvedl jsem všechny použité prameny.

V Ostravě dne 25. 4. 2015

Marek Firla



Poděkování

Rád bych tímto poděkoval Dr Mgr. Michalu Kozielovi, Ph.D. za cenné rady, věcné připomínky a vstřícnost při konzultacích a vypracování diplomové práce.

Jedna z věcí, jež se v posledních stoletích namáhal lidský duch nalézt, je tajemství, jak dlužit více, než máme, a žít si při tom, jako bychom byli bez dluhů.

Voltaire

Obsah	
1. Úvod	5
2. Vymezení veřejného zadlužení a jeho ekonomické důsledky	7
2.1. Veřejné finance	7
2.2. Fiskální nerovnováha	8
2.2.1. Rozpočtový deficit	9
2.2.2. Možnosti financování rozpočtového deficitu	11
2.2.3. Státní dluh	13
2.2.4. Veřejný dluh	14
2.2.5. Vzájemný stav veřejného dluhu a rozpočtového deficitu a jeho klasifikace	16
2.2.6. Relativní váha veřejného dluhu	18
2.2.7. Bisphamova analýza	19
2.3. Ekonomické důsledky veřejného zadlužování	20
2.3.1. Rozpočtové důsledky veřejného dluhu	20
2.3.1. Redistribuční důsledky veřejného dluhu	21
2.3.2. Fiskální důsledky veřejného dluhu	21
2.4. Možnosti řešení dluhového problému	23
2.4.1. Aktivní řešení dluhového problému	24
2.4.2. Pasivní řešení dluhového problému	24
2.5. Rating zemí	25
3. Právní regulace veřejného zadlužení	26
3.1. Limitace veřejného zadlužení v Evropské unii	26
3.2. Smlouva o fungování EU	26
3.2.1. Koordinace hospodářských politik členských zemí	27
3.2.2. Zákaz měnového financování schodků veřejných rozpočtů a zvýhodněného přístupu k finančním institucím	28
3.2.3. Zákaz převzetí závazků veřejného sektoru členských států ze strany EU a jiných členských států	28
3.2.4. Zákaz nadměrných schodků veřejných rozpočtů	29
3.3. Pakt o stabilitě a růstu	30
3.3.1. Legislativní úprava Paktu o stabilitě a růstu	32
3.3.2. Dohled nad rozpočtovými politikami	32
3.3.3. Požadavky na rozpočtové rámce členských států	34
3.4. Fiskální pakt	35
3.5. Evropský fond finanční stability	35

3.6.	Evropský mechanismus finanční stabilizace	36
3.7.	Právní úprava v České republice	37
3.8.	Rozpočtová pravidla	37
3.9.	Proces schvalování státního rozpočtu	38
3.9.1.	Střednědobý výhled	38
3.9.2.	Rozpočtové zásady	38
3.10.	Kontrola rozpočtového hospodaření	40
3.10.1.	Povinnost předkládat zprávu o závěrečném účtu	40
3.11.	Povinnost vytvářet rezervu	41
3.12.	Řízení veřejného dluhu	41
3.13.	Řízení likvidity státní pokladny	42
4.	Srovnání veřejného zadlužení v zemích Evropy a důsledky jeho snižování	43
4.1.	Limitace a vývoj veřejného zadlužení v Německu	43
4.2.	Limitace a vývoj veřejného zadlužení v Rakousku	45
4.3.	Limitace a vývoj veřejného zadlužení v Polsku	47
4.4.	Limitace a vývoj veřejného zadlužení na Slovensku	49
4.5.	Vývoj veřejného zadlužení v České republice	51
5.	Závěr	54
	Seznam literatury a pramenů	57
	Seznam zkratk	63
	Seznam příloh	
	Jednotlivé přílohy	

1. Úvod

Problematika veřejného zadlužení se stává v posledních letech čím dál více diskutovaným tématem. Tento problém, který se netýká pouze jednotlivých států, nýbrž se řeší i na úrovni Evropské unie, nabývá důležitosti hlavně kvůli vývoje veřejného zadlužení v nedávném období, za což může i ekonomická krize ve světě, ale i intervence států do ekonomiky za účelem dosažení vyššího blahobytu. Tohle téma jsem si zvolil právě z důvodu aktuálnosti a také kvůli faktu, že se jedná o problematiku na pomezí mezi právem a ekonomikou.

Důkaz, že se jedná o ožehavé téma posledních let, můžeme najít prakticky kdekoli. Jednotlivé státy Evropy, a nejen její, mění své hospodářské politiky ve smyslu stabilního růstu a vyrovnanějších rozpočtů a i veřejnost zvýšila zájem o tohle téma, což například vedlo k úspěchu určitých politických stran ve volbách 2010 v České republice, jenž měly snížení míry veřejného zadlužení jako jeden ze svých stěžejních bodů programu.

V posledním století stále rostou veřejné výdaje i veřejné příjmy. Přestože je tento trend stejný, nárůst veřejných výdajů je rychlejší než veřejných příjmů a tudíž v posledních čtyřiceti letech došlo k situaci, kdy nejen v evropských, ale i ostatních zemích světa stále rostl veřejný dluh. Toto neustálé zvyšování veřejného zadlužení a jeho následné umořování se stává velkým problémem. Pozornost ekonomů se proto obrací na analýzu příčin tohoto zvyšování a následnou redukci veřejného dluhu.¹

Druhá kapitola popisuje především ekonomické aspekty veřejného zadlužení, to znamená, jak různí autoři definují veřejné zadlužení, jak vzniká, jakým způsobem se dá měřit. Rovněž zde budou charakterizovány důsledky veřejného zadlužení. Také se věnuje

Návrhy, které měly omezit vládní výdaje a tím i míru veřejného zadlužení legislativní cestou se objevovaly již v osmdesátých letech minulého století, a to především ve Spojených státech amerických. Tento návrh reagoval na nejvyšší míru deficitu v historii USA během vlády Ronalda Reagana a i přesto, že prošel Senátem, nezískal potřebnou podporu v kongresu a byl proto zamítnut s tvrzením, že problémem je objem veřejných výdajů jako takových, nikoliv deficit samotný. V České republice se poprvé objevil podobný návrh roku 1999, ale byl rázně odmítnut.²

¹ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4., str. 12

² DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 63-65

V kapitole třetí budou rozebrány aspekty právní, nejprve na úrovni Evropské unie. Tedy podrobněji, jakým způsobem se EU snaží koordinovat hospodářské politiky. Bude zde popsán také Evropský fond finanční stability, Evropský mechanismus finanční stabilizace a také důležitý Pakt o stabilitě a růstu a Fiskální pakt. V druhé části této kapitoly je pak nastíněna regulace z pohledu českých zákonů a předpisů se zaměřením na možnosti limitace veřejného dluhu.

Poslední kapitola mé práce má za cíl srovnat ekonomické i právní aspekty limitace veřejného zadlužení v zemích Evropy. Jelikož srovnat všechny země Evropské unie by bylo v přiměřeném rozsahu diplomové práce prakticky nemožné, musel jsem vybrat jen některé z nich, a to jmenovitě Slovensko, Polsko, Německo a Rakousko, tedy státy, které sousedí s Českou republikou. V tomto srovnání můžeme najít státy různé úrovně, například Německo a Rakousko jsou svým vývojem před zbývajícemi třemi státy, naopak Rakousko, Slovensko a Česká republika jsou státy podobné velikosti. Polsko a Česká republika nejsou členy eurozóny, kdežto zbývajících tři ano. S Německem se srovnání může zdát jako zcestné, jedná se o jeden z ekonomicky nejsilnějších států světa, ale obchod České republiky je velmi svázán s touto zemí a mnoho investorů z Německa vkládá své investice právě do České republiky, a i proto je dobré vidět srovnání v oblasti veřejného zadlužení a jeho limitace.

Cílem mé práce je zhodnotit limitaci veřejného zadlužení v Evropě a ve srovnávaných zemích a na základě zjištěných poznatků právě ze srovnání s dalšími státy se pokusit nalézt vhodný způsob vývoje limitace veřejného zadlužení v Evropě a České republice.

V práci jsou využity následující metody. Nejprve budou analyzovány ekonomické aspekty veřejného zadlužení, dále limitace veřejného dluhu na úrovni EU. Ve čtvrté kapitole bude použita metoda komparační a analogická, tedy nejprve porovnání způsobů limitace veřejného zadlužení a poté nalezení podobných prvků v těchto zemích.

2. Vymezení veřejného zadlužení a jeho ekonomické důsledky

Dříve než budou popsány právní aspekty veřejného dluhu a jeho důsledky, je třeba vymezit určité pojmy, které s problematikou veřejného dluhu souvisí. Veřejný dluh je problematikou veřejných financí. V této kapitole bude popsán také rozdíl mezi státním a veřejným dluhem a charakteristika tohoto dluhu, jež může být mírně problematická, neboť pohledy různých ekonomů se v tomto tématu liší. Rozcházejí se také názory na jeho vznik, každá z ekonomických škol vnímá vznik veřejného dluhu jako důsledek jiných faktorů.

2.1. Veřejné finance

Veřejné finance tvoří podstatnou a neodmyslitelnou součást veřejné ekonomie, představují nástroj pro tvoření a realizaci veřejné politiky a jsou klíčovou součástí fungování veřejného sektoru. Dle obecné definice financí lze veřejné finance definovat jako peněžní vztahy, které se týkají veřejných institucí a zájmů a vystupují jako jeden ze subjektů veřejné moci.³

Veřejné finance bývají charakterizovány třemi principy:

- princip nedobrovolnosti,
- princip neekvivalence,
- princip nenávratnosti.⁴

Princip nenávratnosti popisuje skutečnost, že za platbu do veřejného rozpočtu (například daň, poplatek, či clo) nikomu nevzniká nárok na náhradu nebo protiplnění. Druhý princip vyjadřuje fakt, že plátcí není předem znám účel této platby, a že bude ekvivalentní k té výši, kterou zaplatil. Poslední z těchto principů, jak již název napovídá, znamená, že platba je uzákoněna právní cestou a ne na dobrovolnosti.⁵

Teorie veřejných financí popisuje tři základní funkce veřejných financí:

- alokační,
- redistribuční,
- stabilizační.

³DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 5-7

⁴MUSGRAVE, Richard A. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1.vyd. Praha: Management Press, 1994, 581 s. ISBN 80-856-0376-4., str. 6-10

⁵STRECKOVÁ, Yvonne. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Vyd. 1. Praha: Computer Press, 1998, xii, 214 s. ISBN 80-722-6112-6., str. 78

Veřejné finance plní alokační funkci kvůli potřebě zajištění veřejných statků a externalit, které vznikají jako důsledek selhání trhu. Hlavní podstata této funkce spočívá v efektivní alokaci finančních zdrojů, které stát nebo jiné subjekty vyberou od subjektů během určitého období a stát musí rozhodnout, jak vynaloží s těmito prostředky. Redistribuční funkce má představovat jakousi solidaritu poskytovanou tímto systémem. Úkolem této funkce je zmírnit ekonomické a sociální rozdíly mezi obyvatelstvem a také přispívat na rozvoj veřejného blahobytu. Redistribuci můžeme zajistit zejména využitím progresivního zdanění, zvýšením ceny určitého zboží nebo naopak dotováním zboží jiného (například zavedením daně na luxusní výrobky) nebo přímými peněžními transfery. Stabilizační funkce má za úkol stabilizovat ekonomiku, hlavně její makroekonomické ukazatele, přesněji zaměstnanost a hospodářský růst.⁶

2.2. Fiskální nerovnováha

Fiskální nerovnováhu je možno charakterizovat jako nesrovnalost mezi fiskálními příjmy a výdaji. Jedná se o jedno z nejproblematictějších témat v otázce veřejných financí. Vznik takovéto nerovnováhy je velmi jednoduchý, a to když stát utrácí více, než je schopen vybrat od subjektů soukromého sektoru. Daňovým subjektům tak vznikají nedobrovolné závazky soukromých ekonomických subjektů, protože státu při této situaci vznikají pohledávky vůči budoucím daňovým příjmům.⁷

Tato fiskální nerovnováha se projevuje ve dvou podobách a to jako rozpočtový deficit a rozpočtový dluh. Tyto makroekonomické jevy jsou považovány za velmi významné ukazatele⁸, jsou zařazeny mezi konvergenční kritéria, jejichž splněním může členská země vstoupit do eurozóny. Obě tyto podmínky jsou uvedeny v článku č. 140/1 Smlouvy o fungování EU a v Protokolu č. 13 o kritériích konvergence a Protokolu č. 12 o postupu při nadměrném schodku.⁹, což bude popsáno ve třetí kapitole.

⁶ MUSGRAVE, Richard A. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1.vyd. Praha: Management Press, 1994, 581 s. ISBN 80-856-0376-4., str. 6-10

⁷ NAHODIL, František. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5., str. 269-279

⁸ STRECKOVÁ, Yvonne. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Vyd. 1. Praha: Computer Press, 1998, xii, 214 s. ISBN 80-722-6112-6., str. 91

⁹ Česká národní banka: *Kritéria konvergence* [online]. 2010 [cit. 2015-03-08]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_04.html

2.2.1. Rozpočtový deficit

Obecně lze rozpočtový deficit popsat jako stav, kdy rozpočtové příjmy v určitém období dosáhnou nižší hodnoty než rozpočtové výdaje. Strecková popisuje rozpočtový deficit jako rozdíl mezi celkovými hotovostními výdaji včetně úroků a celkovými hotovostními příjmy, daňovými i nedaňovými, s vyloučením úvěrových příjmů. Rozpočtový deficit je toková veličina, to znamená, že nevyjadřuje celkový stav veřejných financí, ale jen prostředků, které procházejí státním rozpočtem.¹⁰

Existují dva druhy rozpočtového deficitu. Strukturální deficit vzniká záměrně, jako dopad určité fiskální politiky. Důvodů může být několik, nejčastější z nich budou uvedeny v následujících odstavcích této kapitoly. Cyklický deficit vzniká jako důsledek exogenních faktorů a vláda nemůže tyto faktory měnit ani jim nijak zabránit. Znamená to tedy, že vláda není schopná ani v krátkém období tento typ deficitu účinně vyřešit, pokud nechce vytvořit celkový rozpočtový deficit.¹¹

Mezi základní faktory strukturálního deficitu je možné zahrnout:

- expanzivní charakter fiskální politiky,
- časové rozložení výdajového šoku,
- časové rozložení daňového zatížení,
- vládní populismus.¹²

Expanzivní fiskální politika nastává ve dvou případech. Vláda se buď snaží agregátní poptávku zvýšit růstem státních výdajů anebo snižuje daňové zatížení pro společnosti a ostatním poplatníkům, aby takto zvýšila jejich disponibilní důchod a tím i následnou spotřebu a investice.¹³

Druhá možnost vzniká v důsledku rostoucích cen základních komodit, které se následně projeví v rostoucích nákladech na další spotřebitelské suroviny. Tato situace dále pokračuje navyšováním cen vstupů a nákladů na investice ve veřejném sektoru. Vyrůstající potřebu

¹⁰ STRECKOVÁ, Yvonne. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Vyd. 1. Praha: Computer Press, 1998, xii, 214 s. ISBN 80-722-6112-6., str. 93-94

¹¹ OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2010, 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2., str. 270-271

¹² PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4., str. 468-470

¹³ taktéž

finančních prostředků na investice nelze zajistit jinak než zvýšením daňového zatížení. Deficitní rozpočet se použije jako nástroj k rozložení výdajů do několika rozpočtových období. Časové rozložení na více generací je důsledkem hlavně nutností financovat nákladné investice ve veřejném sektoru¹⁴

Vládní populismus je všem důvěrně znám hlavně v předvolebním období, kdy dochází, k často nesmyslnému, zvyšování vládních výdajů, budoucímu snižování daní, zvyšování veřejných transferů atd.

Mezi základní vnější faktory, tedy ty, které stát nemůže svým jednáním nijak ovlivnit, jsou zařazovány:

- kolísání tempa ekonomického růstu, hospodářský pokles, růst nezaměstnanosti,
- růst cen základních surovin, cenové šoky,
- deprese ve světě,
- vývoj úrokové míry, respektive její růst,
- úrok z veřejného dluhu,
- mimořádné události.¹⁵

Vláda může přímo ovlivňovat pouze nezaměstnanost ve veřejném sektoru, ale celková nezaměstnanost může stoupat a díky této situaci pak nastane pokles příjmu z daňové oblasti, zároveň budou také zvyšovány výdaje státního rozpočtu jako například v podobně vyplácených dávek v nezaměstnanosti. Prvky jako hospodářský růst nebo kolísání tempa ekonomického růstu nemůže stát ovlivnit ani zčásti, stejně tak jako růst cen v důsledku cenových šoků. Tato situace bude stejná jako ta, jež byla popsána ve vnitřních faktorech. Zde je ale vyvolána vnějším šokem a vláda ji tak nemůže ovlivňovat. Neustálý růst úrokové míry snižuje nejen velikost národních úspor, ale také zvyšuje výdaje na již existující veřejný dluh a tak ještě více zatěžují státní rozpočet. Pod poslední pod – mimořádné události, může spadat celá řada více či méně pravděpodobných situací. Ať už je jedná o přírodní katastrofy, které vyvolají potřebu veřejných

¹⁴ OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2010, 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2., str. 271-276

¹⁵ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 53-55

výdajů například kvůli opravám infrastruktury, ale i potřebu peněžních transferů obyvatelstvu. Mezi mimořádné události je zařazován také válečný stav aj.¹⁶

2.2.2. Možnosti financování rozpočtového deficitu

Jestliže vláda praktikuje takovou hospodářskou politiku, vznikne schodek státního rozpočtu, který je nutné financovat z určitých zdrojů, které jsou cílem této kapitoly.

Mezi základní druhy financování deficitu patří:

- peněžní krytí,
- dluhové krytí,
- daňové příjmy.¹⁷

První dva způsoby jsou postaveny na bilanční rovnici:

$$-(T - C^g - I^g) = B^{gp} + B^{eb} + B^{gf}$$

Kde: T jsou celkové daňové příjmy,

C^g jsou vládní spotřební výdaje,

I^g jsou investiční výdaje vlády,

B^{gp} vyjadřuje prodej vládních obligací soukromého sektoru,

B^{eb} je půjčka od centrální banky,

B^{gf} je prodej vládních obligací do zahraničí.¹⁸

Levou stranou rovnice je vyjádřen rozpočtový deficit. Pravá strana vymezuje způsoby, které je možné využít pro potřeby jeho financování.¹⁹

Peněžní (emisní) krytí je zvláštním případem financování rozpočtového deficitu. V této situaci poskytuje centrální banka úvěr státu. Banka je oprávněna poskytnout buď úvěr přímý, nebo může sama zakoupit dluhopisy emitované státem. V takovém případě dochází ke změně

¹⁶ HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0., str. 249-259

¹⁷ SLANÝ, Antonín. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003, xiii, 375 s. ISBN 80-717-9738-3., str. 144-145

¹⁸ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 70-71

¹⁹ taktéž

monetární báze a ke krytí deficitu úvěrovou emisí.²⁰ Tento způsob je ale kvůli negativním následkům v mnoha zemích legislativně omezen, ba dokonce zakázán. Například v České republice i zemích Evropské měnové unie povolen není.²¹ Centrální banka může obligace nakoupit i na trhu sekundárním, nejde však o změnu monetární báze, nýbrž pouze o monetizaci dluhu. Oba tyto způsoby však zvyšují monetární bázi, což nemá dobrý makroekonomický dopad. Je proto důležité, aby o způsobu financování deficitního rozpočtu rozhodovala nezávislá emisní organizace, nikoliv vláda. Mnoho ekonomů vidí právě v tomto způsobu financování jednu z příčin inflace. Emisní způsob ale není rozhodující formou řešení deficitu.²²

Dluhové krytí spočívá v podobném principu jako emisní, avšak subjekty, které nakupují vládní obligace, jsou jednotlivci a obchodní společnosti. Tento způsob financování je důsledkem nárůstu domácího veřejného dluhu. Schopnost domácností a společností nakupovat vládní dluhopisy je omezená, je dána rozdílem mezi úsporami a investicemi soukromého sektoru a deficitem výkonové bilance.²³

Dluhové krytí, jak již bylo zmíněno výše, vychází z rovnice peněžního krytí, která je ale upravena, aby lépe odpovídala situaci s úsporami:

$$-(T - C^g - I^g) = (S^P - I^P) + (Im - Ex)$$

Kde levá strana rovnice odpovídá předchozí, ale v pravé straně rovnice jsou navíc vyjádřeny tyto proměnné:

S^P odpovídá stavu soukromých úspor,

I^P popisuje soukromé investice,

Im vyjadřuje import,

Ex export.²⁴

Pokud bude rozpočtový deficit financován zvýšením úvěru od soukromého sektoru, musí být tato situace doprovázena zvýšením použitelných soukromých úspor o stejnou částku.

²⁰PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4., str. 472-474

²¹ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 70-71

²² SLANÝ, Antonín. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003, xiii, 375 s. ISBN 80-717-9738-3., str. 144-145

²³ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 70-71

²⁴ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4., str. 472-476

Rozpočtový deficit je nutné krýt zahraničním zadlužením, jestliže jsou krytí deficitu dobrovolnými či vynutitelnými domácími úsporami omezené. Tato situace je typická především pro rozvíjející se ekonomiky a projeví se zvýšením zahraničního veřejného dluhu a nastává z důvodu nedostačující kapacity domácího peněžního trhu i nízké kredibility těchto zemí.²⁵

Daňové financování tvoří na straně příjmů států nejdůležitější položku a jeho důsledky jsou jak mikroekonomické, které se projeví například jako využívání zdrojů, tak i makroekonomické (hospodářský růst, nezaměstnanost, cenová stabilita aj.). Daňové financování by mělo splňovat následující pravidla:

- výnos z daní by měl být dostatečný pro rozpočtové záměry,
- daňové zatížení jednotlivých občanů by mělo být spravedlivé,
- daňová povinnost by neměla narušovat efektivní využívání zdrojů (nebo alespoň co nejméně)
- daňový systém by měl být společností akceptovatelný,
- náklady na vybírání daní by měly být co nejvíc minimalizovány.²⁶

2.2.3. Státní dluh

Státní dluh je dluh definovaný podle zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech jako souhrn státních finančních pasiv tvořených závazky státu, které vznikly ze státem přijatých zahraničních půjček, úvěrů od bank a z vydaných státních dluhopisů a jiných závazků státu (jiné státní cenné papíry). Nezahrnuje tedy žádné dluhové závazky mimorozpočtových fondů, systému zdravotního pojištění a místních rozpočtů, ani státní záruky nebo jakékoliv další podmíněné závazky vládního sektoru. Celkový státní dluh lze rozdělit na dluh domácí a zahraniční. Domácí dluh je kryt státními pokladničními poukázkami, státními střednědobými a dlouhodobými dluhopisy a dalšími domácími instrumenty, například repo operacemi, přijatými krátkodobými zápůjčkami, zápůjčními facilitami. Zahraniční dluh je složen ze zahraničních

²⁵ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 70-71

²⁶ SLANÝ, Antonín. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003, xiii, 375 s. ISBN 80-717-9738-3., str. 145-148

emisí dluhopisů, přijatých úvěrů od Evropské investiční banky a směnek vydaných k úhradě členství v IBRD a EBRD.²⁷

Státní dluh je možno rozdělit také podle obchodovatelnosti na obchodovatelný a neobchodovatelný. Obchodovatelný dluh tvoří státní pokladniční poukázky, státní střednědobé a dlouhodobé dluhopisy, zahraniční emise dluhopisů nebo případně ostatní zdroje krytí. Neobchodovatelný dluh v tomto případě tvoří dvě třetiny převzatých bývalých federálních dluhů, které Česká republika převzala po rozdělení v roce 1993. Od vzniku samostatné České republiky již nevznikly žádné další tuzemské kategorie netržních závazků. Zahraniční neobchodovatelný dluh představuje především bankovní úvěry od Evropské investiční banky a počínaje rokem 2011 i spořicí státní dluhopisy, které ministerstvo nabízí drobným investorům.²⁸

Ve většině zemí je státní dluh kryt emisemi státních dluhopisů. Různé subjekty nakupují subjekty doma i v zahraničí. Z hlediska formy může jít o zaknihovanou formu státního dluhu (dematerializovanou). Státní dluh je v tomto případě zapsaný do knih státního dluhu. Materializované cenné papíry, je druhý typ formy státního dluhu, což jsou tištěné státní dluhopisy.²⁹

2.2.4. Veřejný dluh

Jednotná definice veřejného dluhu neexistuje. Různí autoři formulovali tento stav odlišnými definicemi, které se do určité míry rozcházejí. Často také dochází k nepřesnému používání tohoto pojmu, například se zaměňuje se státním dluhem nebo vládním dluhem.

Například podle Dvořáka je veřejný dluh definován jako „*souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu (bez ohledu na to vznikly-li tyto pohledávky rozpočtovou cestou, či jinak)*“.³⁰

Strecková ve své knize používá interpretaci Mezinárodního měnového fondu. Uvádí, že „*veřejný dluh je souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu bez ohledu na to, zda vznikly tyto pohledávky cestou státního rozpočtu či jinak. Pro veřejný charakter dluhu*

²⁷ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Definice a měření státního dluhu* [online]. 2007 [cit. 2015-03-09]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rizeni-statniho-dluhu/zakladni-informace/definice-a-mereni>

²⁸ HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0., str. 170-176

²⁹ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4., str. 488

³⁰ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 79-80

není podstatný způsob jeho vzniku, ale způsob jeho úhrady – skutečnost, že představuje pohledávku vůči současným i budoucím daňovým platbám obyvatelstva“³¹

Podle amerického profesora a nositele Nobelovy ceny za ekonomii Paula Anthonyho Samuelsona lze tento pojem vyjádřit jako „úhrn vládních závazků ve formě obligací a krátkodobých výpůjček. Do vládních dluhu vůči veřejnosti se nepočítají obligace v držení kvazivládních úřadů“³²

Metodika Eurostatu ESA 95 byla dlouhou dobu relevantní pro výpočet maastrichtských konvergenčních kritérií vládního deficitu a dluhu. Tato metodika byla Eurostatem průběžně aktualizována a Eurostat rovněž kontroloval její implementaci v jednotlivých zemích. Nedávno byla nahrazena metodikou ESA 2010 „Metodika ESA 95 pracuje s daty na akruálnímu principu. To znamená, že operace daného fiskálního roku jsou zachycovány tehdy, když se ekonomická hodnota vytváří nebo zaniká a také tehdy, když se pohledávky a závazky zvyšují nebo snižují bez ohledu na to, kdy bude realizovaná operace peněžně uhrazena a zda vůbec s peněžním tokem souvisí. U metodiky ESA 95 proto neexistuje přímá vazba na příjmy, výdaje a výsledek hospodaření uváděný v rozpočtových dokumentech.“³³

Mezinárodní měnový fond vytvořil nový metodický postup k určování veřejného zadlužení (GFS 2001) který měl nahradit jeho předchozí z roku 1986. Tento standard se svou charakteristikou veřejného zadlužení blížil charakteristice ESA 95 tedy, že vykázaný deficit a dluh se blíží deficitu a dluhu používanému při výpočtu maastrichtských kritérií za fiskální oblast. Tento systém je velice náročný na zpracování díky náročnosti vstupních dat, které je třeba implementovat.³⁴

„Nová metodologie GFS 2001 zachycuje účetní operace rovněž i na akruální bázi: tzn., že transakce a ostatní ekonomické toky jsou zaznamenávány v okamžiku, kdy se ekonomická hodnota vytváří, transformuje a zaniká a také tehdy, když se pohledávky a závazky zvyšují, zanikají nebo transformují. GFS 2001 pokrývá institucionální jednotky všech úrovní vlád, zahrnuje celkové hospodaření České konsolidační agentury (ČKA), Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, Správy železniční dopravní cesty, veřejných vysokých škol a dále celkové hospodaření příspěvkových organizací zařazených do vládního sektoru. Dále, aby se

³¹ STRECKOVÁ, Yvonne. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Vyd. 1. Praha: Computer Press, 1998, xii, 214 s. ISBN 80-722-6112-6., str. 96

³² SAMUELSON, Paul A a William D NORDHAUS. *Economics*. 19th ed. Boston: McGraw-Hill Irwin, c2010, xxiv, 715 p. ISBN 00-735-1129-3., str. 644-653

³³ Ministerstvo financí České republiky: *Metodiky ESA 95, GFS 1986 a GFS 2001* [online]. 2013 [cit. 2015-03-11]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/metodiky-esa-95-gfs-1986-a-gfs-2001-9577>

³⁴ *taktéž*

institucionální pokrytí co nejvíce blížilo ESA 95, byly na základě doporučení mise Eurostatu do vládního sektoru zařazeny dceřiné společnosti ČKA – Konpo, Česká finanční, s. r. o., Prisko, a. s. a také Vinařský fond a Česká inkasní, s. r. o.“³⁵

Další definice je od Pekové, která jej vymezuje jako „*souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu, jednotlivým stupňům územní samosprávy, veřejným fondům a ostatním institucím ve veřejném sektoru, a to jak vnitřních subjektů, tak zahraničních subjektů*“³⁶

Počátkem října roku 2010 proběhla v Českém statistickém úřadě revize národních účtů kvůli přechodu a nový evropský metodický standard ESA 2010, která nahradila právě ESA 95. Nová metodika byla implementována v září roku 2014.³⁷ Nejvýznamnější změny v této metodice se týkají přímo výdajů, které jsou považovány za investice do hrubého fixního kapitálu. Fixní investice od implementace této metodiky tak zahrnují rovněž i aktiva nižších pořizovacích hodnot s dobou použitelnosti nad jeden rok, vojenské výdaje do dlouhodobých aktiv a dále výdaje na výzkum a vývoj. Dále došlo ke změnám metodiky v oblasti neživotního pojištění.³⁸

Pro účely této diplomové práce bude využívána metodika ESA 2010, jelikož cílem je porovnat veřejné zadlužení v zemích Evropy a tento způsob metody je využíván členskými státy EU.

2.2.5. Vzájemný stav veřejného dluhu a rozpočtového deficitu a jeho klasifikace

Vztah veřejného dluhu a rozpočtového deficitu spočívá v tom, že kumulace rozpočtových deficitů na konci fiskálního roku je vnímána jako veřejný dluh. Rozpočtové deficity mají určité vazby na veřejné zadlužení, ale pouze jejich existence není vlivem jeho změny. Jak bylo

³⁵ Ministerstvo financí České republiky: *Vládní finanční statistika - nová metodologie GFSM 2001* [online]. 2006 [cit. 2015-04-01]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2006/vladni-financni-statistika-9817>

³⁶ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4., str. 483

³⁷ Eurostat: *About ESA 2010* [online]. 2010 [cit. 2015-04-01]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/esa-2010>

³⁸ Česká národní banka: *Revize národních účtů v souvislosti s přechodem na standard ESA 2010* [online]. 2010 [cit. 2015-04-01]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/zpravy_o_inflaci/2014/2014_IV/boxy_a_prilohy/zoj_2014_IV_box_2.html

uvedeno v předchozí kapitole, v celkovém objemu veřejného dluhu jsou zahrnuty i závazky jiných subjektů. Taktéž inflace zvyšuje každoročně objem veřejného dluhu.³⁹

Veřejný dluh bývá nejčastěji vykazován jako tzv. hrubý veřejný dluh tj. souhrn závazků státu bez ohledu na výši pohledávek od státu. Takto se veřejný dluh vykazuje převážně kvůli problémům s přesným určením pohledávek, o které se musí snížit hodnota hrubého veřejného zadlužení, chceme-li vyjádřit veřejný dluh čistý. Tyto problémy jsou spojeny hlavně s vymáháním pohledávek, způsobem oceňování a samotným výběrem aktiv, které se do souhrnu odečitatelných pohledávek započtou. Různé státy zmíněné problémy vyjadřují rozdílně a docházelo by tedy k nesrovnalostem při srovnávání, pokud by se veřejný dluh vyjadřoval v čisté hodnotě a to by činilo jakékoli mezinárodní srovnání téměř nemožné. Pro něj se používá tzv. ukazatel dluhové kvóty, jež vyjadřuje podíl hrubého veřejného zadlužení na HDP.⁴⁰

Míra zadluženosti států Evropské unie je regulována tzv. maastrichtskými kritérii. Za oblast veřejných financí k nim patří kritérium schodku vládního sektoru k HDP v tržních cenách, které může činit maximálně 3% a kritérium hrubého veřejného dluhu k HDP, jenž by neměl překročit hodnotu 60%. Obě tato kritéria jsou posuzována podle metodiky ESA 2010, která byla dříve specifikována v kapitole 2.2.4.⁴¹

Kromě absolutní výše veřejného zadlužení je velmi důležitá i jeho struktura, zejména pak z hlediska splatnosti, držitelů a měny. Veřejný dluh má nejčastěji podobu vládních obligací, jež jsou nakupovány domácími nebo zahraničními ekonomickými subjekty a obchodovány na kapitálovém trhu. Podle doby splatnosti můžeme vládní dluhopisy rozdělit na:

- krátkodobé – doba splatnosti je vyjadřována v měsících, maximálně jeden rok,
- střednědobé – doba splatnosti se uvádí v intervalu od jednoho do deseti let,
- dlouhodobé – doba splatnosti je delší než deset let, používají se pro mimořádné události.⁴²

Existuje také možnost veřejný dluh klasifikovat podle místa vzniku na domácí a zahraniční. Rozložení závazků závisí převážně na míře ekonomické rozvinutosti země a potřebě investovat

³⁹ OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2010, 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2., str. 144

⁴⁰ NAHODIL, František. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5., str. 269-280

⁴¹ *Česká národní banka: Kritéria konvergence* [online]. 2010 [cit. 2015-03-08]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_04.html

⁴² STRECKOVÁ, Yvonne. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Vyd. 1. Praha: Computer Press, 1998, xii, 214 s. ISBN 80-722-6112-6., str. 96-97

do domácího kapitálu. Proto je tedy podíl vnějšího veřejného dluhu vyšší u rozvojových zemí a naopak u ekonomicky vyspělých zemí je vyšší podíl vnitřní, jelikož nemají nedostatek kapitálu. U vnějšího zadlužování vyvstává problém se splácením úroků v cizí měně a to vyvolává tlak na přebytek obchodní bilance, což může vést ke vzniku dluhové krize a řadě problémů. Na druhou stranu vnější financování veřejného dluhu nemění domácí úrokovou míru a nevznikají tak problémy s tímto spojené.⁴³

Veřejný dluh lze také klasifikovat v ohledu na subjekt, kterým je vykazován. Pokud se jedná o oficiální zprávu příslušným orgánem, například Ministerstvem financí, Českým statistickým úřadem, jedná se o oficiální dluh. Skrytý (potenciální) dluh zahrnuje i záruky státu a orgánů územní samosprávy za dluhy jiných subjektů.⁴⁴

2.2.6. Relativní váha veřejného dluhu

Obecná definice relativní váhy veřejného dluhu je popsána jako výsledný podíl veřejného dluhu k HDP. V tradičních analýzách jsou popisovány čtyři hlavní faktory, které ovlivňují relativní váhu veřejného dluhu:

- výchozí hodnota ukazatele relativní váhy veřejného dluhu,
- poměr úrokové míry, kterou je dluh úročen,
- míra monetizace dluhu,
- velikost primárního deficitu.

První bod vyjadřuje míru zděděné dluhové zátěže, míra monetizace vyjadřuje, do jaké míry byl veřejný dluh transformován operacemi na volném trhu do přírůstku peněžní zásoby a velikost primárního deficitu vyjadřuje vznik zadlužení vlivem vnitřních a vnějších faktorů.⁴⁵

Tento vztah je vyjádřen rovnicí, kterou Dvořák charakterizuje ve své knize a je vyjádřen rovnicí: $\bar{d}_1 = \bar{d}_0 * R + \overline{pd}_1 - \overline{dM}_1$,⁴⁶

⁴³ OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2010, 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2., str. 144-146

⁴⁴ STRECKOVÁ, Yvonne. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Vyd. 1. Praha: Computer Press, 1998, xii, 214 s. ISBN 80-722-6112-6., str. 96-98

⁴⁵ OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2010, 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2., str. 146-148

⁴⁶ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 113-115

kde: \bar{d}_1 je výsledný podíl veřejného dluhu k HDP,

$\bar{d}_0 * R$ – tento člen vyjadřuje změnu výchozího podílu veřejného dluhu vlivem vnějších faktorů a to úrokové míry (r) a tempa růstu HDP (q), poté $R = \frac{1+r}{1+q}$

\overline{pd}_1 – podíl primárního deficitu k HDP,

\overline{dM}_1 – podíl objemu monetizace k dluhu HDP.⁴⁷

Z výše uvedeného vztahu je možné vyvodit fakt, že růst zmíněných veličin, kromě poměru monetizace k růstu HDP, vyvolá zvýšení relativní váhy oproti veřejnému dluhu výchozímu období. Pokud jsou tyto faktory analyzovány z pohledu možnosti ovlivnitelnosti vlády, je zřejmé, že tři z nich nemůže vláda svým jednáním nijak ovlivnit. Míru dluhové zátěže vláda přebírá po svých předchůdcích, monetizaci a růst úrokové míry může ovlivnit jen centrální banka, jejíž rozhodnutí jsou nezávislé na vládě. Mohlo by se zdát, že tempo růstu HDP může vláda ovlivnit pomocí expanzivní fiskální politiky, ta je však ovlivněna velkou řadou exogenních faktorů a zamýšlený dopad tak bude záviset i na fázi hospodářského cyklu apod. Proto je i tento ukazatel považován jako vládou neovlivnitelný. Jediná veličina, která tedy zůstává v plné moci vlády, je primární rozpočtové saldo.⁴⁸

2.2.7. Bisphamova analýza

Detailnější analýza faktorů, které mohou působit na relativní váhu veřejného dluhu, byla provedena Bishamem. Tato analýza pracuje s reálným národním produktem a nominální úrokovou mírou, inflace je zahrnována do této úvahy samostatně. Efektivní úroková míra je po odečtení daně z úrokové míry. Je využita z důvodu navrácení části úroku zpět držitelům vládních obligací. Samotný růst relativní váhy veřejného dluhu je zkoumán ve třech odlišných situacích:

- veřejný dluh není úročen ($r = 0$),
- veřejný dluh je úročen, ale úroková míra je menší než tempo růstu produktu,
- veřejný dluh je úročen a úroková míra je rovna tempu růstu produktu.⁴⁹

⁴⁷ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 113-115

⁴⁸ OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2010, 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2., str. 146-148

⁴⁹ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 113-116

V Bishamově analýze je popisováno, že v prvních dvou situacích není situace nebezpečná. I přesto, že dojde k situaci, ve které se budou opakovat primární rozpočtové deficity, nemusí dojít k explozivnímu nárůstu relativní váhy veřejného dluhu. Tato situace platí i v případě, že jsou plně dluhově financovány. Naopak v poslední situaci dochází k problematičtější situaci, jelikož relativní váha veřejného dluhu může narůst do nebezpečné velikosti. Stát se tak dostává to dluhové pasti a může docházet k tzv. nabalovacímu efektu, kdy relativní váha veřejného dluhu roste, i když země nemá výrazné primární deficity. Konečnou hodnotu, ke které se bude relativní váha veřejného dluhu v dané zemi přibližovat, lze podle výše zmíněné tři případy dle Bisphama vypočítat následovně:⁵⁰

1. Situace, kdy není veřejný dluh úročen. Relativní váha veřejného dluhu bude konvergovat k hodnotě, která je dána výrazem:

$$D_{max} = \frac{x(1+q)}{q}$$

2. Je-li veřejný dluh úročen, jsou odlišovány dvě rozdílné situace:

- a. Úroková sazba je nižší než tempo produktu, relativní váha veřejného dluhu konverguje k:

$$D_{max} \frac{x*(1+q)}{q-r}$$

- b. Úroková sazba je vyšší než tempo růstu produktu, situace se stává nestabilní. Čím vyšší je poměr tempa růstu a úrokové míry a čím je vyšší primární deficit, tím je vyšší růst relativní váhy veřejného dluhu.⁵¹

2.3. Ekonomické důsledky veřejného zadlužování

Ekonomickým důsledkům veřejného zadlužování je v současné době věnována velká míra pozornosti i z důvodu stálého zvyšování míry veřejného zadlužení určitými evropskými státy.

2.3.1. Rozpočtové důsledky veřejného dluhu

Rozpočtové důsledky mohou být v krátkém časovém horizontu pozitivní, avšak v dlouhodobém se již jedná vždy o negativní příčiny. V krátkodobém období můžou být tyto

⁵⁰ DVOŘÁK, Pavel. Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 113-116

⁵¹ taktéž

důsledky výhodné v případě změkčení rozpočtového omezení, to v praxi znamená například zmírnění výdajového šoku (recese, válečný konflikt, katastrofa). Negativní je proto, že se stále jedná o deficit a ten je potřeba nějakým způsobem krýt. Ať už je použit jakýkoli způsob krytí rozpočtového deficitu, bude docházet ke zvyšování úrokové zátěže nebo inflaci.⁵² Pokud dojde ke zdědění veřejného zadlužení po předchozích vládách, tento rozpočtový důsledek má charakter exogenního faktoru a vláda jej svým jednáním nemůže ovlivnit⁵³

2.3.1. Redistribuční důsledky veřejného dluhu

U vnitřního dluhu je obvykle nominální hodnota emitovaných státních cenných papírů na krytí dluhu v takové výši, že je domácnosti nejsou schopny nakupovat. Vzniká tak situace, kdy prostřednictvím úroků z veřejného dluhu je přerozdělována část finančních prostředků z veřejných rozpočtů ve prospěch bohatých (pouze bohaté domácnosti si mohou dovolit nakoupit státní obligace). V případě vnějšího veřejného dluhu vzniká nebezpečí poklesu bohatství země odlivem výnosů.⁵⁴

2.3.2. Fiskální důsledky veřejného dluhu

Problémem fiskálních důsledků je fakt, že se dlouhodobě jedná o jednu z nejspornějších otázek makroekonomie. Mezi hlavní názory se řadí neoklasický, keynesiánský a neocardiánský přístup, jenž jsou popsány níže.⁵⁵

V **klasické ekonomické teorii**, která byla prosazovaná hlavně v první třetině 20. století, se uplatňovala teorie vyrovnaného rozpočtu tzv. „zlatého pravidla“. V této teorii bylo odmítáno deficitní hospodaření státu. Rozpočet se mohl stát deficitním jen v mimořádných případech jako období války atd. Klasická teorie byla uplatňována až do 30. let 20. století. Po celosvětové hospodářské krizi došlo ke změně přesvědčení a začala se dostávat do popředí Keynesiánská ekonomie a tento přístup se promítl i v celkovém pohledu na vznik veřejného dluhu.⁵⁶

Po změně přístupu ke vnímání ekonomie a příčin vzniku růstu a ekonomické krize se zasloužil John Maynard Keynes. Podle **keynesiánské teorie** spočívala příčina pomalého

⁵² PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4., str. 492

⁵³ LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. Vyd. 2., aktualiz. a rozš. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2009, 160 s. ISBN 978-80-7204-618-8., str. 119

⁵⁴ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4., str. 492

⁵⁵ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 66

⁵⁶ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4., 463.

ekonomického růstu a krize v nedostatečné poptávce, což vedlo k nedostatečnému využití potenciálu ekonomiky. Na základě této myšlenky zdůraznil, že je nutné tuto poptávku stimulovat pomocí státních zásahů do ekonomiky a zvýšit tak nedostatečnou poptávku a podpořit tak růst produkce. Začal se připouštět schodek přechodného rozpočtu v důsledku zvyšování výdajů státního rozpočtu. V této teorii se rovněž nepočítalo s vyrovnaným každoročním rozpočtem, nýbrž s rozpočtem vyrovnaným v určitých cyklech, například v jednom desetiletí. Významným prostředkem keynesiánské ekonomie se staly progresivní důchodové daně, jelikož tato teorie byla založena na vlivu daní a výdajů státního rozpočtu a výši disponibilního důchodu různých subjektů. Stejně jako klasická škola ekonomie i teorie keynesiánská měla určité nedostatky a i když se využívala během druhé světové války, i během 50., 60. i 70. let, na jejich konci došlo ke stagflaci, kdy se zastavil ekonomický růst, jenž byl spojen s relativně vysokou inflací a keynesiánský přístup byl postupně nahrazen monetaristickým přístupem.⁵⁷

Keynesiánská teorie, která předcházela **monetaristické**, se zdála být vyhovující až do doby ropných šoků, které nedokázala vysvětlit a postupně se začala omezovat a opět vyvstaly názory, které hlásaly, že je třeba opustit od státních zásahů do ekonomiky, tedy návrat ke klasické teorii. Začal převládat názor, že státní zásahy v sobě nesou příčinu inflace. Peková tuto situaci ve své knize popisuje takto: „*Rostoucí inflace přestala být považována za faktor snižující nezaměstnanost, ale začala být považována za hlavní příčinu růstu nesamostatnosti v důsledku poklesu hospodářské aktivity.*“⁵⁸

Monetaristé přišli s názorem, že státní zásahy do ekonomiky jsou nežádoucí a je třeba je zásadně omezit. Kritizovali především rostoucí míru inflace, která snižuje míru investic, omezuje hospodářský růst a tím podporuje růst nezaměstnanosti. Inflace je přitom způsobena právě deficitem státního rozpočtu, které vedou k veřejnému dluhu. Dluh je následně kryt půjčkami na peněžním trhu, což způsobuje nárůst poptávky po úvěrech a tím i růst úrokových sazeb. Hospodářský růst je redukován právě proto, že soukromé výdaje a výdaje výrobců klesají jako důsledek vysokých úrokových sazeb. Keynesiánská teorie na svoji obranu proti kritice

⁵⁷ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 66-67

⁵⁸ OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2010, 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2., str. 142

tvrdí, že je důležité rozlišit na jaký účel je deficit použit. Využití státních výdajů na infrastrukturu vede k jejich několikanásobnému zhodnocení formou hospodářského růstu.⁵⁹

Neoricardiánský přístup je postaven na předpokladu racionálního očekávání ekonomických subjektů, to znamená pochopení ekonomických subjektů, že veřejný dluh budou muset splatit formou budoucích daní, a proto omezují svou současnou spotřebu a zvyšují své úspory tak, aby mohly budoucí zvýšené daně zaplatit. Protože dochází ke zvýšení soukromých úspor, nedochází poté k růstu vládních výdajů, vytěšňovacímu efektu, ani k vynucené aktivizaci obchodní bilance. Dochází pouze ke snížení soukromé spotřeby a ke zvýšení úspor a tím k eliminaci vlivu veřejného dluhu na ekonomiku. Díky veřejnému dluhu tak dochází pouze k redistribuci důchodu od daňových poplatníků k věřitelům státu.⁶⁰

2.4. Možnosti řešení dluhového problému

Možností řešení dluhového problému je několik, ale problém je spíše v jejich uskutečňování. V případě, že se jedná o dluhové řešení na úrovni územní samosprávy, je to ještě složitější. Většina problémů se splácením dluhu není finančního charakteru ale spíše politického. Jak již bylo napsáno výše, jednou z hlavních příčin vzniku veřejného zadlužení je politický populismus. V praxi to znamená hlavně nepopulárnost takovýchto opatření s ohledem na redukce prostředků v sociální politice, zvýšení daní apod., a následnou šanci být úspěšný v dalších volbách. S tím souvisí i další problém, a to omezený časový horizont, který má daná vláda na řešení tohoto problému nebo jiné politické tlaky.⁶¹

Podle Dvořáka „*v krátkém období neexistuje žádná dostatečně účinná, vládou vynutitelná a současně reálná strategie řešení tohoto problému.*“ Limitovat veřejné zadlužení lze dvěma způsoby a to **aktivním** a **pasivním**, které jsou popsány níže.⁶²

⁵⁹ STRECKOVÁ, Yvonne. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Vyd. 1. Praha: Computer Press, 1998, xii, 214 s. ISBN 80-722-6112-6., str. 94-98

⁶⁰ HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0., str. 300-310

⁶¹ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4., str. 494

⁶² DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 139-140

2.4.1. Aktivní řešení dluhového problému

Aktivních řešení dluhového problému je spousta, v různé literatuře uvádějí autoři rozdílná opatření. Mezi nejznámější a nejvyužívanější patří:

- snaha o dosažení přebytku, tzv. **rozpočtové řešení**, čehož je možno docílit různými způsoby například restrikcí vládních výdajů či zvýšením daní. Tato politika je neúčinnější,⁶³
- velmi nepopulární, ale stále existující možností je **uvalení jednorázové mimořádné veřejné dávky z kapitálu**. Jedná se ale také o velmi těžce politicky průchodné řešení,
- **monetizací dluhu** se rozumí zvýšení peněžní nabídky, která způsobí nárůst inflace. Tento způsob je však nepoužitelný v ekonomice s nezávislou centrální bankou praktikující protiinflační měnovou politiku,
- dluh lze také „administrativně zlikvidovat“, jedná se o tzv. **politicko-administrativní řešení**. Tento způsob je ze všech nejradikálnější, jde o odmítnutí převzetí dluhu po předchozí vládě či jiná forma pouze administrativní likvidace. Tento způsob velmi poškozuje věřitele a snižuje tak důvěryhodnost vlády,
- poslední z možných aktivních řešení je privatizace státního majetku a využití těchto výnosů. Tento způsob je ale velmi krátkozraký a sám bych jej velmi nedoporučoval, protože se vláda může zbavit výhodných zisků v budoucnosti výměnou za momentální zisk.⁶⁴

2.4.2. Pasivní řešení dluhového problému

Pasivní limitace veřejného zadlužení je jednodušší cestou v porovnání s aktivním, hlavně ve správném působení vlády. Problémem je ale fakt, že vláda faktory, které zapříčiňují limitaci tímto způsobem, nemůže vždy ovlivnit, a proto se tedy nelze na takové limitování spoléhat jako na hlavní zdroj řešení problémů. Snížit množství veřejného dluhu lze například pomocí pozitivní míry ekonomického růstu, jenž dlouhodobě převyšuje reálnou úrokovou sazbu, použitím inflace na pokles reálné výše veřejného dluhu nebo využití zahraniční pomoci

⁶³ NAHODIL, František. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5., str. 273-274

⁶⁴ DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1., str. 87-90

v podobě grantů, darů nebo prominutí úroků z veřejného zadlužení. Problém ale tkví v tom, že prominutí se umožňuje hlavně rozvojovým zemím, dosáhnout takového tempa růstu, aby se dalo uvažovat o snižování veřejného zadlužení je v řadě zemí nemožné, a využití inflace naráží na protiinflační politiku centrálních bank. Většina vyspělých států se tak musí spoléhat na limitaci veřejného zadlužení prostřednictvím výše uvedených aktivních řešení.⁶⁵

2.5. Rating zemí

Rating představuje v obecném smyslu určité hodnocení hospodářské situace subjektu, která mu umožňuje dostát svým finančním závazkům. Pro jeho vyjádření se používají různé ekonomické a finanční metody. I přesto, že subjekt disponuje dostatečným množstvím finančních prostředků, aby mohl dostát svým závazkům, nemusí být ochoten tak učinit. A kvůli tomu se hodnotí i důvěryhodnost, která je na stanovení složitější nežli pouhé zhodnocení prostředků z veřejně známých agentur, a tak vznikly specializované agentury, které se touto problematikou zabývají. Mezi nejznámější můžeme zařadit například Moody's a S&P, z evropských pak IBCA.⁶⁶

Při hodnocení ekonomického subjektu se hodnotí dva typy rizik a to ekonomická a politická, jedním z důležitých složek právě ekonomického rizika je také skladba a vývoj veřejného zadlužení v dané zemi. Rating země má zásadní význam nejen pro hodnocený stát a instituce, jen jsou s ním spojené, ale i pro další instituce. Dobrý rating země se projeví například v investovaném kapitálu do dané země. Subjekty dosahují hodnocení od AAA až po D, tedy od téměř žádného rizika až po velké riziko selhání. Rating v posledních letech nabyl na takové důležitosti, že téměř žádná emise dluhopisů není realizována, pokud není zhodnocena země, která dluhopisy emituje a často i více než jednou nezávislou ratingovou agenturou.⁶⁷

⁶⁵ LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. Vyd. 2., aktualiz. a rozš. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2009, 160 s. ISBN 978-80-7204-618-8., str. 124

⁶⁶ NAHODIL, František. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5., str. 280-289

⁶⁷ ŽÁK, Milan. *Velká ekonomická encyklopedie*. Praha: Linde, 1999, 806 s. ISBN 80-720-1172-3., str. 644-646

3. Právní regulace veřejného zadlužení

V této kapitole bude nejprve popsána právní regulace veřejného zadlužení na úrovni Evropské unie a v druhé části limitace veřejného zadlužení v České republice.

3.1. Limitace veřejného zadlužení v Evropské unii

Veřejné zadlužení je v rámci Evropské unie v současné době upravena především těmito dvěma hlavními dokumenty:

- Smlouvou o fungování Evropské unie, včetně jejich protokolů, v konsolidovaném znění,
- Paktem stability a růstu.

Smlouva o fungování EU je součástí primárního práva Evropské unie, které je nejvyšším právem EU, což znamená, že má přednost před všemi ostatními prameny práva. Tyto smlouvy byly ratifikovány státy EU a jsou tedy přímo aplikovatelné na celém území Evropské unie. Naopak samotný Pakt stability a růstu patří mezi sekundární práva EU, které obecně slouží k zajištění pravomocí Evropské unie.⁶⁸

Velká část problémů způsobená veřejným zadlužením byla způsobena nezodpovědnými daňovými politikami, které byly prováděny některými členskými státy Evropské unie. Jedním z dalších důvodů jsou takové neopatrné bankovní půjčky, které podpořily růst bubliny na trhu s aktivy a také neopatrné chování ze strany ratingových agentur. Ke krizi rovněž do velké míry přispěla rozsáhlá pomoc bankám v některých členských státech, financovaná daňovými poplatníky, a následná křehkost celosvětového finančního systému. Evropský sociální a hospodářský výbor se domnívá, že nestačí pouhé koordinování hospodářských politik členských zemí, ale je nutné zavést společnou hospodářskou politiku. Samozřejmě tento krok nelze provést nárazově, a proto se v první fázi má přistoupit ke společné regulaci fiskálních politik členských zemí.⁶⁹

3.2. Smlouva o fungování EU

Smlouva o fungování EU, včetně protokolů, upravuje, mimo jiné, základní otázky týkající se veřejného dluhu a jeho přiměřenost a případný postup při nadměrném schodku veřejných

⁶⁸ TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 5. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2006, 287 s. ISBN 80-720-1631-8., str. 65-70

⁶⁹ Úřední věstník Evropské unie. In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:051:0015:0019:CS:PDF>. 2011.

rozpočtů. Smlouva také aplikuje zákaz měnového financování schodků veřejných rozpočtů, zakazuje zvýhodnění přístupu k finančním institucím a převzetí závazků veřejného sektoru členských států ze strany Evropské unie. Ve smlouvě o fungování EU byly zavedeny určité mechanismy, které měly za cíl zajistit zdravou fiskální politiku a omezit tak rizika pro měnovou politiku. Tato opatření jsou upraveny ve člancích 121, 123, 124, 125 a 126 Smlouvy o fungování Evropské unie, které obsahují různá opatření, jež budou popsána v následujících kapitolách.⁷⁰

3.2.1. Koordinace hospodářských politik členských zemí

Koordinace hospodářských politik členských zemí je upravena článkem 121 Smlouvy o fungování EU. Tento článek stanoví, že hospodářské politiky jednotlivých zemí jsou věci společného zájmu a musí být koordinovány. Je tím myšlena hlavně fiskální politika jednotlivých států, problematika veřejného dluhu nevyjímaje. Článek rovněž stanoví, že státy koordinují tyto politiky v rámci čl. 120, to znamená takové hospodářské politiky, které budou v souladu se zásadami tržního hospodářství a volnou soutěží. Na doporučení Komise přijímá Rada závěry hospodářských politik členských států a podává dále zprávu Evropské radě, která projednává závěry o hlavních směrech hospodářských politik a informuje Evropský parlament. Rada sleduje vývoj hospodářských politik v jednotlivých státech, které poskytují Komisi informace nezbytné pro dohled nad těmito politikami, kvůli zajištění jejich užší koordinace. Jestliže Komise zjistí, že členský stát EU nepostupuje v souladu s hlavními směry hospodářských politik, nebo že jeho politika ohrožuje řádné fungování hospodářské a měnové unie, může se na daný stát obrátit s varováním. Na základě doporučení Komise EU pak může Rada EU rozhodnout o podání nezbytných doporučení danému členskému státu. Dále může Rada EU kvalifikovanou většinou rozhodnout o zveřejnění těchto doporučení. V rámci tohoto rozhodování Rada nepřihlíží k hlasu člena Rady, jenž zastupuje tento stát.⁷¹

Tato varování a doporučení však nejsou v první fázi vymahatelná, jelikož nejsou pro daný stát právně závazná. Jejich význam tak spíše spočívá pro usměrnění konání vlády daného státu a po zveřejnění rozsudku také možnost kontroly občanů tohoto státu nad řízením hospodářských politik vládou. Na návrh Komise je Rada oprávněna rozhodnout o finanční pomoci pokud

⁷⁰ Úřední věstník Evropské unie. In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:051:0015:0019:CS:PDF>. 2011.

⁷¹ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. In: *Úřední věstník C 326, 26/10/2012 S. 0001 - 0390*. 2012. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

členskému státu vzniknou mimořádné problémy, to jsou takové, které stát nemůže ovlivnit svým konáním.⁷²

3.2.2. Zákaz měnového financování schodků veřejných rozpočtů a zvýhodněného přístupu k finančním institucím

Článek 123 Smlouvy o fungování EU upravuje otázku financování veřejných rozpočtů. Evropská centrální banka i centrální banky členských států mají zakázanou možnost poskytování jakýchkoli úvěrů. Tento zákaz se vztahuje i na orgány, instituce nebo jiné subjekty Evropské unie, ústřední vlády, regionální nebo místní orgány nebo jiné veřejnoprávní orgány. Pro centrální banky, ať už Evropskou nebo jednotlivých členských států, platí rovněž zákaz nakupovat dluhopisy od státu nebo jeho orgánů. Naopak se tento zákaz nevztahuje na úvěrové instituce ve veřejném vlastnictví, kterým Evropská centrální banka nebo státní centrální banky poskytují zacházení jako soukromým úvěrovým institucím.⁷³

Jak bylo zmíněno výše, financování státního dluhu je jedna z teoretických možností jak jej snížit. S ohledem na stabilitu cenové hladiny je však v mnoha zemích zakázána. Členské státy tak musejí použít jiné postupy, jak snížit deficitní rozpočet.

Zakázána jsou rovněž každá opatření, která by vedla k zvýhodněnému přístupu k finančním institucím veřejného sektoru členských států. Existuje zde výjimka a to v případě, že jsou tato opatření odůvodněna veřejným dohledem⁷⁴

3.2.3. Zákaz převzetí závazků veřejného sektoru členských států ze strany EU a jiných členských států

Evropská unie nezodpovídá za závazky jiných členských států ani nemá povinnost převzít závazky jiných ústředních vlád, regionálních nebo místních orgánů, ostatních veřejnoprávních subjektů nebo veřejných podniků kteréhokoli členského státu, pokud se nejedná o vzájemné finanční záruky pro společné uskutečňování určitého záměru. Přípustnou výjimkou z tohoto zákazu je pouze poskytování vzájemných finančních záruk v případě uskutečňování určitého společného záměru. Tato pravidla jsou popsána v čl. 125 Smlouvy o fungování EU.⁷⁵

⁷² Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. In: *Úřední věstník C 326, 26/10/2012 S. 0001 - 0390*. 2012. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

⁷³ taktéž

⁷⁴ taktéž

⁷⁵ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. In: *Úřední věstník C 326, 26/10/2012 S. 0001 - 0390*. 2012. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

3.2.4. Zákaz nadměrných schodků veřejných rozpočtů

Dle článku 126 Smlouvy o fungování EU mají členské státy povinnost spravovat své finance tak, aby se vyhnuly nadměrným schodkům veřejných financí. Evropská komise sleduje vývoj této rozpočtové situace a celkový objem veřejného dluhu v jednotlivých státech. Dodržováním rozpočtové kázně se rozumí tato dvě hlavní pravidla:

- nepřekračování poměru veřejného dluhu k HDP ve výši 60%, pokud se dluhový poměr blíží uspokojivým tempem k této hodnotě, může být tato hodnota překročena
- nepřekračování poměru plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k HDP ve výši 3%. Opět je zde možné překročit tuto hranici, ale jen v podobném případě jako u prvního, tedy že nepřetržitě klesá k celkové hranici 3% anebo ji přesáhla pouze výjimečně, ale dlouhodobý stav zůstával blízko k hodnotě 3%.⁷⁶

Pokud některý členský stát nesplňuje alespoň jedno z výše uvedených kritérií, Komise vypracuje zprávu. Komise v této zprávě přihlíží i na situaci, jestliže schodek veřejných financí překračuje veřejné investiční výdaje, jakož i ke všem dalším rozhodujícím faktorům včetně střednědobé hospodářské a rozpočtové pozice členského státu. Zprávu je oprávněna Komise zpracovat, přestože dojde k závěru, že v některém z členských států je i přes plnění výše uvedených kritérií hrozící riziko nadměrného schodku. Hospodářský a finanční výbor vydá vyjádření ke zprávě Komise. Pokud Komise dojde k závěru, že v daném státě existuje nebo může vzniknout nadměrný schodek, předkládá toto stanovisko k připomínkám dotyčnému státu a rovněž informuje o této skutečnosti Radu EU. Rada EU poté s přihlédnutím na návrh Komise vydá prohlášení, zda se jedná o nadměrný schodek či nikoli.⁷⁷

Pokud Rada rozhodne, že se v případě rozpočtového deficitu jedná o schodek nadměrný, informuje daný stát na návrh Komise doporučením, které poté předá členskému státu, jehož se tato zpráva týká. Zároveň stanoví ve svém doporučení lhůtu, pro kterou nebude doporučení zveřejněno. Pokud daný stát nepřijme dostačující nápravná opatření je Rada EU oprávněna toto doporučení zveřejnit. Jestliže ani posléze členský stát nepřijme doporučená opatření ke snížení

⁷⁶ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. In: *Úřední věstník C 326, 26/10/2012 S. 0001 - 0390*. 2012. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

⁷⁷ *Europa.eu: Přehledy právních předpisů* [online]. 2021, 6. 1. 2012 [cit. 2015-03-23]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125019_cs.htm

svého deficitu, má Rada EU možnost rozhodnout o výzvě k přijetí opatření ve stanovené lhůtě a také může požadovat, ať tento členský stát předkládá Radě zprávy, jež budou sloužit jako potvrzení o nápravě. Jakmile se daný stát nepodřídí výzvě Rady EU ani po zveřejnění doporučení, může pak přijmout jedno či více z těchto opatření:

- zaslání žádosti členskému státu, ve které stanoví, že tento stát před vydáním obligací a jiných cenných papírů musí zveřejnit dodatečné informace, které Rada EU určí jako zásadní,
- uložení pokuty,
- požádání daného státu k uložení neúročenému vkladu u EU, dokud Rada nerozhodne, že je přiměřený schodek napraven,
- vybídnutí Evropské investiční banky k přehodnocení své úvěrové politiky vůči dotyčnému státu.⁷⁸

V posledním možném případě, pokud členský stát neplní ani tato opatření, je Rada EU oprávněna podat žalobu k Evropskému soudnímu dvoru.⁷⁹

3.3. Pakt o stabilitě a růstu

Pakt stability a růstu (dále jen SGP) je závazný právní předpis sekundárního práva Evropské unie, který zavazuje unijní státy udržovat své rozpočty ve střednědobém období blízko vyrovnaným, anebo v přebytku. Tento pakt byl vytvořen z iniciativy Německa, kvůli obavám z nezodpovědných politik zemí, které se ucházely o vstup do eurozóny, a účelem bylo takovéto země motivovat k plnění maastrichtských kritérií.⁸⁰ Základem pro pakt stability a růstu je čl. 121 Smlouvy o fungování EU, čl. 126 a Protokol 12 O postupu při nadměrném schodku. Tříprocentní hodnota je zde z důvodu cyklických fluktuací při udržování deficitu veřejných financí.⁸¹ Z právního hlediska je Pakt chápán jako technické upřesnění ustanovení Maastrichtské smlouvy, které zakazuje členským státům EU hospodařit s nadměrnými rozpočtovými schodky. Jako nástroj koordinace národních fiskálních politik je proto obecně závazný pro všechny členy EU, nikoli jen pro členy eurozóny. Některá jeho opatření, zejména

⁷⁸ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. In: *Úřední věstník C 326*, 26/10/2012 S. 0001 - 0390. 2012. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

⁷⁹ taktéž

⁸⁰ DĚDEK, Oldřich. *Ministerstvo financí ČR: Pakt stability a růstu* [online]. 2014 [cit. 2015-04-22]. Dostupné z: <http://www.zavedenieura.cz/cs/dokumenty/pravni-predpisy/sekundarni-pravo-eu/pakt-stability-a-rustu>

⁸¹ Česká národní banka: *Pakt stability a růstu* [online]. 2007 [cit. 2015-03-23]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_07.html

v oblasti sankcí, se nicméně vztahují pouze na členy eurozóny. Pakt stability a růstu obsahuje dvě větve a to **preventivní** a **nápravnou**. Úkolem preventivní části větve je předcházet vzniku nadměrných deficitů (například střednědobým cílem, zprávy Komise, stabilizační programy aj.). Nápravnou složkou jsou pak postupy, pokud nějaké země budou provozovat dlouhodobě neudržitelnou politiku (vytvoření depozita 0,2% HDP, nečlenským zemím eurozóny může být pozastaveno čerpání z prostředků Fondů soudržnosti).⁸²

Od okamžiku vzniku Paktu stability a růstu prošel Pakt několika aktualizacemi. První proběhla v květnu 2011 (tzv. Six-Pack). Ve fiskálních otázkách Six-pack posiluje jak preventivní, tak korektivní složku SGP. V preventivní složce je nově důležitá kvantifikace „významného odchýlení“ od střednědobého rozpočtového cíle vyrovnaného rozpočtu. Korektivní složka zahrnující proces řešení nadměrného schodku se vztahuje na členské státy, které poruší jedno z kritérií deficitu nebo dluhu (3% / 60%) a může vést až k finančním sankcím pro země eurozóny. Druhá reforma proběhla 21. května 2013 (Two-Pack), jehož cílem je vytvořit ještě přísnější rámec pro země eurozóny, zejména v oblasti fiskálního dohledu. Two-pack integruje některé prvky fiskálního paktu do práva EU.⁸³

Jedno z hlavních zlepšení by se mělo také týkat rychlosti reakce na členský stát, který hospodaří v rozporu se zásadami hospodárnosti. Cílem bylo vytvořit rozpočtový dohled fungující na systému vzájemné kontroly k zajištění lepší kontroly dosahování střednědobých cílů. Pakt o stabilitě a růstu by měl potvrdit závazek členských států usilovat o symetrické fiskální politiky v rámci jednotného cyklu za účelem přípravy na stárnutí populace. Vytvoření dostatečného prostoru pro řešení ekonomického zpomalení a zajištění odpovídající kombinace politik v průběhu celého cyklu. Efektivní fungování tohoto mechanismu je zásadní pro preventivní dohled nad hospodářskými politikami. Komise by pak měla mít pravomoc vydat doporučení přímo, čímž by se podstatně zrychlil proces varování a usměrňování státu, u kterého by hrozil nadměrný rozpočtový deficit.⁸⁴

⁸² DĚDEK, Oldřich. *Ministerstvo financí ČR: Pakt stability a růstu* [online]. 2014 [cit. 2015-04-22]. Dostupné z: <http://www.zavedenieura.cz/cs/dokumenty/pravni-predpisy/sekundarni-pravo-eu/pakt-stability-a-rustu>

⁸³ FAMFULE, Jan. *Hospodářské noviny: Eurozóna má (další) nástroj na hlídání národních rozpočtů* [online]. 2013 [cit. 2015-04-22]. Dostupné z: <http://evropske-hodnoty.blog.ihned.cz/c1-61372000-eurozona-ma-dalsi-nastroj-na-hlidani-narodnich-rozpocetu>

⁸⁴ NAHODIL, František. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5., str. 172-174

3.3.1. Legislativní úprava Paktu o stabilitě a růstu

Pakt stability a růstu je upraven těmito právními předpisy:

- *rezoluce Evropské Rady o Paktu stability a růstu*, která vyjadřuje odsouhlasený cíl zdravé rozpočtové pozice blízko vyrovnané, nebo v přebytku, což umožňuje členským státům v rámci normálních cyklických fluktuací udržovat deficity do 3% HDP,
- *Nařízení Rady č. 1466/97* o posílení dohledu nad rozpočtovými pozicemi a dohled nad hospodářskými politikami a jejich koordinace. Nařízení určuje pravidla o obsahu, předkládání, vyhodnocování a monitorování programů stability a konvergenčních programů,
- *Nařízení Rady č. 1467/97* o urychlení a vyjasnění realizace procesu nadměrného deficitu, vyloženého v článku 104 Smlouvy o založení ES,⁸⁵
- *nařízení Rady č. 2011/85/EU* o požadavcích na rozpočtové rámce členských států,
- *nařízení č. 1173/2011* o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně,
- *směrnici 2011/85/EU* o požadavcích na rozpočtové rámce členských států,
- *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013* o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena nebo ohrožena závažnými obtížemi,
- *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013* o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně.⁸⁶

3.3.2. Dohled nad rozpočtovými politikami

Dohled nad rozpočtovými politikami v rámci Paktu je popsán v Nařízení Rady č. 1466/97 z roku 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtu a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. V paktu toto nařízení plní preventivní funkci, to znamená, že dohlíží nad politikami členských států a jejich koordinací. Nařízení se provádí periodicky

⁸⁵ Česká národní banka: *Pakt stability a růstu* [online]. 2007 [cit. 2015-03-23]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_07.html

⁸⁶ Ministerstvo financí ČR: *Pakt stability a růstu* [online]. 2014 [cit. 2015-04-22]. Dostupné z: <http://www.zavedenieura.cz/cs/dokumenty/pravni-predpisy/sekundarni-pravo-eu/pakt-stability-a-rustu>

každý evropský semestr, což znamená šestiměsíční období, v jehož průběhu se zkoumají rozpočtové politiky členských států tím, že předkládají Komisi stabilizační programy a konvergenční programy, v nichž přijímají rozpočtový cíl.⁸⁷ Rozdíl mezi stabilizačními a konvergenčními programy spočívá v zemích, pro které je určen. Stabilizační programy jsou určeny pro státy platící eurem, zatímco konvergenční pro státy mimo eurozónu.⁸⁸

Na konci každého evropského semestru Rada po vyhodnocení programů vydá každému členskému státu doporučení. Ve svém hodnocení se opírá o stanovisko Komise a vydává ho dříve, než členské státy stanoví svůj konečný rozpočet na příští rok.⁸⁹

Státy rovněž každý rok v dubnu předkládají svou střednědobou hospodářskou strategii a slouží pro mnohostranný dohled pro Radu a Komisi. Tento dohled slouží k možnosti včasného varování a upozornění před nadměrnými schodky a podporovat rozvoj a koordinaci hospodářských politik. Stabilizační a konvergenční programy obsahují:

- střednědobý rozpočtový cíl a cestu k postupnému dosažení tohoto cíle, saldo veřejných financí v procentuálním vyjádření k HDP, očekávaný vývoj poměru veřejného dluhu a další ukazatele o veřejném zadlužení,
- informace o závazcích, které souvisejí se stárnutím obyvatelstva a podmíněných závazcích, jako jsou státní záruky, které mohou mít potenciálně velký dopad na účty vládních institucí,
- informace o souladu střednědobých programů a hospodářských cílů EU,
- hlavní prognózy, které se týkají hospodářského vývoje a další důležité ekonomické ukazatele jako růst, zaměstnanost, inflace a jiné důležité proměnné,
- podrobné vyhodnocení přijímaných nebo navrhovaných rozpočtových opatření a jiných opatření hospodářské politiky k dosažení cílů programu,
- rozbor otázky, jak by změny hlavních hospodářských předpokladů ovlivnily stav rozpočtu a dluhu,

⁸⁷ *Europa.eu: Přehledy právních předpisů* [online]. 2021, 6. 1. 2012 [cit. 2015-03-23]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125019_cs.htm

⁸⁸ Nařízení Rady (ES) č. 1466/97. In: *Úřední věstník L 209, 02/08/1997 S. 0001 - 0005*. 1997. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:31997R1466>

⁸⁹ *Europa.eu: Přehledy právních předpisů* [online]. 2021, 6. 1. 2012 [cit. 2015-03-23]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125019_cs.htm

- popřípadě důvody pro odchylku od požadované cesty k postupnému splnění cíle.⁹⁰

3.3.3. Požadavky na rozpočtové rámce členských států

Požadavky na rozpočtové rámce členských států jsou upraveny ve Směrnici Rady 2011/85/EU. Tato směrnice se použije na vnitrostátní rozpočtové rámce členských států. Rozpočtová pravidla uvádějí soubor opatření, pravidel a orgánů, které tvoří základ pro provádění rozpočtových politik vládních institucí členských států. Směrnice tak určuje pravidla, jež se aplikují na prvky rozpočtových rámců a to především:

- numerická fiskální pravidla, která jsou specifická pro danou zemi, například limity dluhu,
- střednědobý rozpočtový rámec,
- pravidla a postupy pro přípravu prognóz při plánování rozpočtu,
- systémy rozpočtového účetnictví a statistického výkaznictví.⁹¹

Pravidla numerická fiskální mají za cíl zabránit vznikutí nadměrného schodku veřejných financí a vysokého dluhu. Pravidla obsahují několik prvků a to především stanoví cíl a oblast působnosti těchto pravidel, účinné a včasné monitorování souladu s pravidly na základě spolehlivé a nezávislé analýzy provedené nezávislými subjekty a následné důsledky pokud dojde k nedodržení numerických fiskálních pravidel.⁹²

Členské státy dle druhého požadavku vytvoří **střednědobý rozpočtový rámec**, který obsahuje hospodářské plány pro tříroční etapu. Měl by obsahovat komplexní a transparentní víceleté rozpočty, projekce pro každou hlavní položku výdajů a příjmů sektoru vládních institucí, popis plánovaných střednědobých politik a také hodnocení jakým způsobem mohou plánované politiky ovlivnit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.⁹³

V otázce **systému rozpočtového účetnictví a statistického výkaznictví** Nařízení Rady stanoví, že členské státy musí mít systémy veřejných účtů pokrývající všechny subsektory

⁹⁰ *Europa.eu: Přehledy právních předpisů* [online]. 2021, 6. 1. 2012 [cit. 2015-03-23]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125019_cs.htm

⁹¹ Směrnice Rady 2011/85/EU. In: *Úřední věstník L 306*. 2011. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32011L0085>

⁹² Směrnice Rady 2011/85/EU. In: *Úřední věstník L 306*. 2011. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32011L0085>

⁹³ *Europa.eu: Přehledy právních předpisů* [online]. 2021, 6. 1. 2012 [cit. 2015-03-23]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125019_cs.htm

sektoru vládních institucí. Takovéto systémy veřejných účtů jsou vytvořeny za účelem zajištění včasného a pravidelného zveřejňování fiskálních údajů pro všechny vládní instituce.⁹⁴

Poslední z hlavních pravidel, která jsou upravena v rámci výše zmíněných požadavků, je tvoření prognóz při plánování rozpočtu. Jedná se o náhled vývoje klíčových fiskálních proměnných s ohledem na odlišné predikce v oblasti tempa růstu a úrokových sazeb. Prognózy jsou následně porovnávány s těmi vypracovanými Komisí, a pokud se liší v podstatných rozdílech, musejí být daným státem popsány a odůvodněny.⁹⁵

3.4. Fiskální pakt

Fiskální pakt je dohoda, která vznikla jako reakce na dluhovou krizi v eurozóně na začátku roku 2012. Členským státům ukládá povinnost zabudovat do svého právního řádu, prostřednictvím ústavního nebo podobného zákona, pravidla odpovědného hospodaření. Podle tohoto paktu bude povolený u strukturálního rozpočtu deficit do výše 0,5 HDP země a u zemí, jejichž zadlužení je výrazně pod 60 procenty HDP, může být tolerováno až procento. Klíčovým prvkem snahy o posílení fiskální stability je měření tzv. strukturálního deficitu veřejných financí, tj. deficitu očištěného o vliv hospodářského cyklu bez vlivu jednorázových a dočasných opatření. Tato dohoda je závazná pro všechny členy eurozóny. Když se Fiskální pakt podepisoval, byl podepsán všemi státy, kromě Velké Británie a České republiky. Do pěti let od vstupu v platnost, tedy do konce roku 2017, se má tento pakt, zatím mezivládní dohoda, stát součástí unijní legislativy.⁹⁶

3.5. Evropský fond finanční stability

Evropský fond finanční stability (dále jen EFSF) byl vytvořen 6. června 2010 jako dočasné řešení krize, která nastala v eurozóně, EFSF poskytoval finanční pomoc Řecku, Irsku a Portugalsku, která bylo financována prostřednictvím emitování dluhopisů a ostatních dluhových nástrojů na finančních trzích. EFSF již nebude dále poskytovat finanční pomoc žádným dalším státům. Poslední stále trvající pomoc Řecku byla prodloužena do konce června roku 2015. I když tento fond již dále nebude poskytovat žádné další půjčky, bude stále pokračovat a to kvůli přijímání splátek z úvěru od zvýhodněných zemí, poskytování úroků a

⁹⁴ Směrnice Rady 2011/85/EU. In: *Úřední věstník L 306*. 2011. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32011L0085>

⁹⁵ *Europa.eu: Přehledy právních předpisů* [online]. 2021, 6. 1. 2012 [cit. 2015-03-23]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125019_cs.htm

⁹⁶ BYDŽOVSKÁ, Marie. *Euroskop: Co přinese Česku fiskální pakt?* [online]. 2014 [cit. 2015-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/44/24236/clanek/reportaz-co-prinese-cesku-fiskalni-pakt/>

plateb pro držitele dluhopisu fondu. Dále pak EFSF bude zajišťovat profinancování dosud nesplacených dluhopisů, prostřednictvím úvěrů poskytnutých Irsku, Portugalsku a Řecku, jejichž doba splatnosti je delší než splatnost dluhopisů vydaných EFSF. Evropský fond finanční stability byl nahrazen Evropským mechanismem finanční stabilizace (ESM), který bude popsán v následující podkapitole. Hlavním cílem EFSF a ESM je chránit finanční stabilitu v Evropě poskytováním finanční asistence členských zemím eurozóny. Obě tyto instituce sdílí stejné zaměstnance a sídlí v Lucemburku.⁹⁷

3.6. Evropský mechanismus finanční stabilizace

Evropský mechanismus finanční stabilizace je důležitým prvkem v rozsáhlé strategii Evropské unie, vytvořený pro účel zabezpečení finanční stability v eurozóně. Jako jeho předchůdce, EFSF, poskytuje finanční pomoc státům eurozóny za účelem snížení finančních potíží. Po ukončení aktivní pomoci EFSF zůstal ESM jedinou institucí pro vyřizování a případné poskytnutí pomoci členským státům. Pro naplnění svého účelu, ESM navýšil finanční prostředky vydáním nástrojů peněžního trhu, stejně jako středních i dlouhodobých závazků se splatností až 30 let. Emise ESM jsou zajištěny splatným kapitálem v celkové výši 80 miliard euro. ESM velmi úzce spolupracuje s mezinárodním měnovým fondem. Členské státy žádající o podporu u ESM by se měly přihlásit se stejnou žádostí i u Mezinárodního měnového fondu. Samotné založení ESM by nemělo být považováno pouze jako reakce na dluhovou krizi, ale spíše jako doplněk k řadě opatření přijatých na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU.⁹⁸

Snaha přijatá členskými státy EU, pokud jde o fiskální konsolidaci a strukturální reformy, spolu s iniciativami EU, jako je posílení Paktu o stabilitě a růstu, Smlouvy o stabilitě a růstu, koordinace a řízení v eurozóně, Evropského semestru a nového Evropského systému finančního dohledu jsou zásadní pro vyřešení základů krize a vytvoření příznivých podmínek pro hospodářský růst, vytváření pracovních míst a zlepšení konkurenceschopnosti.⁹⁹

Evropský fond finanční stability ani Evropský mechanismus finanční stabilizace nejsou prostředky prevence proti nárůstu míry veřejného dluhu v zemích Evropské unie jako jím je například Pakt stability a růstu nebo určitá omezení, které si jednotlivé státy implementovaly

⁹⁷ *European Financial Stability Facility: About EFSF* [online]. 2010 [cit. 2015-03-24]. Dostupné z: <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>

⁹⁸ *European Stability Mechanism: About ESM* [online]. 2012 [cit. 2015-03-24]. Dostupné z: <http://www.esm.europa.eu/about/index.htm>

⁹⁹ taktéž

do svých právních řádů. Tyto dva nástroje slouží k následnému řešení vzniklých problémů pro státy, kde se veřejné zadlužení dostalo do nebezpečně vysoké výše.

3.7. Právní úprava v České republice

Smlouva o fungování EU, SGP a nařízení, které byla přijata na jejich základě, jsou přímo právně závazná i v České republice.

Na národní úrovni upravuje otázku veřejného zadlužení a schodku veřejného rozpočtu, včetně způsobu jejich financování, zejména:

- *zákon č. 218/2000 Sb.*, o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů,
- *zákon č. 250/2000 Sb.*, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,
- *zákony státních rozpočtů* pro jednotlivé rozpočtové roky;
- *zákon č. 6/1993 Sb.*, o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů
- *zákon č. 190/2004 Sb.*, o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů
- *zákon č. 256/2004 Sb.*, o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů.¹⁰⁰

3.8. Rozpočtová pravidla

Rozpočtová pravidla jsou upravena dvěma hlavními zákony a to zákonem č. 218/2000 Sb. a zákonem č. 250/2000 Sb. První z těchto zákonů upravuje základní náležitosti v otázkách tvorby, funkcí a obsahu státního rozpočtu, státního závěrečného účtu střednědobého výhledu státního rozpočtu, hospodaření s prostředky státního rozpočtu a státních fondů, finanční kontroly hospodaření a způsobu řízení státní pokladny a státního dluhu.¹⁰¹

Druhý zmíněný zákon upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce na úrovni územních samosprávných celků.¹⁰² Od 1. července 2015 vstoupí v platnost novela tohoto zákona, jejímž

¹⁰⁰ Ministerstvo financí České republiky [online]. 2014 [cit. 2015-03-29]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty>

¹⁰¹ Česká republika. Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). In: *Předpis č. 218/2000 Sb.* 2000. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218>

¹⁰² Česká republika. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. In: *Předpis č. 250/2000 Sb.* 2000. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250>

cílem je především úprava pravomocí poskytovatelů dotací s cílem zrychlit proces čerpání prostředků z evropských fondů.¹⁰³

3.9. Proces schvalování státního rozpočtu

Jelikož veřejný dluh vzniká kumulací schodků právě státního rozpočtu, tato kapitola se zaměřuje právě na proces přijímání a schvalování státního rozpočtu a popisuje jeho zásady, to znamená legislativní pravidla, která upravuje tento proces.

3.9.1. Střednědobý výhled

Střednědobý výhled jako nástroj plánování rozpočtu je v Evropě používán již nějakou dobu. Střednědobým výhledem se rozumí doba tří až pěti let v některých případech i delší. Přijetím zákona v roce 2000 se střednědobý výhled stal základním dokumentem, který upravuje cíle a záměry rozpočtové politiky v České republice na delší období.¹⁰⁴

Dle ustanovení § 4 Zákona č. 218/2000 Sb. se střednědobý výhled sestavuje na období dvou let bezprostředně po následujícím roce, na který je předkládán státní rozpočet. Střednědobý výhled vypracovává ministerstvo v součinnosti se správcí kapitol, územními samosprávnými celky a státními fondy a předkládá jej vládě společně s návrhem státního rozpočtu. Termín pro předání podkladů pro vypracování střednědobého výhledu, jejich rozsah a strukturu stanoví ministerstvo vyhláškou.¹⁰⁵

3.9.2. Rozpočtové zásady

Státní rozpočet schvalovaný každý rok je výsledkem mnoha procesů, jenž probíhají podle zákonem stanovených pravidel. Rozpočet musí splňovat předepsaná pravidla, aby odpovídal a vyhovoval účelu, kvůli kterému se vytváří. Tato pravidla jsou označována jako tzv. rozpočtové zásady a to:

- zásada každoročního sestavování,
- zásada včasnosti rozpočtu,
- zásada reálnosti a pravdivosti,

¹⁰³ ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. *Aplikace o/dok* [online]. 2014, 5.2.2015 [cit. 2015-03-29]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9HLDNV57>

¹⁰⁴ BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6. upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, xxx, 519 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7., str. 125-126

¹⁰⁵ Česká republika. Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). In: *Předpis č. 218/2000 Sb.* 2000. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218>

- zásada účelovosti,
- zásada přehlednosti,
- zásada dlouhodobé vyrovnanosti,
- zásada publicity
- zásada efektivnosti a hospodárnosti,
- zásada přednosti výdajů před příjmy,
- zásada omezení přesunů v rozpočtu na úhradu potřeb v rozpočtu nezajištěných.¹⁰⁶

Z výše uvedených principů limitaci veřejného zadlužení upravují především princip dlouhodobé vyrovnanosti a efektivnosti a hospodárnosti.

Zásada **vyrovnanosti** spočívá v dlouhodobé rovnováze rozpočtových příjmů a výdajů. Existuje výjimka a to během financování veřejných potřeb, kdy je možné krátkodobě uplatňovat deficitní rozpočet podle záměru státní finanční politiky. V dlouhodobém období by se však deficitní financování nemělo objevovat.¹⁰⁷

Zásada **hospodárnosti** a **efektivnosti** patří již mezi zásady uplatňované při hospodaření s rozpočtovými prostředky. Konkrétně princip **efektivnosti** upravuje otázku co nejvíce ekonomického použití rozpočtových prostředků. Stát (nebo jiný subjekt, který hospodaří s rozpočtovými prostředky) musí hospodařit s rozpočtovými prostředky takovým způsobem, aby využil jejich maximální potenciál a plnil tak úkoly hrazené ze státního rozpočtu nejhospodárnějším způsobem. Prostředky mohou být zaměřeny účelově a v tomto případě je třeba dohlížet na to, aby byly plněny se záměrem, na který byly určeny. Roli zde hraje i časové hledisko.¹⁰⁸

Zásada **hospodárnosti** popisuje povinnost jednat tak, aby se dosáhlo maxima společenského účelu při vynakládání s rozpočtovými prostředky anebo naopak společenského účelu při dosažení minimálních rozpočtových nákladů. Hospodárnost lze vnímat jako jev, kdy je za minimální objem prostředků dosaženo nejvyššího možného blahobytu.¹⁰⁹

¹⁰⁶ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. Obecná část finančního práva. *Dny práva 2009*. 2009, 1. vydání. Dostupné z: http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/obecna_cast/Parizkova.pdf

¹⁰⁷ MRKÝVKA, Petr a Ivana PAŘÍZKOVÁ. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 252 s. ISBN 978-80-210-4514-9., str. 178-180

¹⁰⁸ BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6. upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, xxx, 519 s. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7., str. 131-132

¹⁰⁹ MRKÝVKA, Petr a Ivana PAŘÍZKOVÁ. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 252 s. ISBN 978-80-210-4514-9., str. 178-180

3.10. Kontrola rozpočtového hospodaření

Za plnění schváleného rozpočtu odpovídá vláda Poslanecké sněmovně České republiky. Vláda má povinnost předložit Poslanecké sněmovně České republiky zprávu o vývoji ekonomiky a plnění státního rozpočtu každý půlrok. Na konci prvního a třetího kalendářního čtvrtletí předloží vláda zprávu, ve které hodnotí plnění státního rozpočtu, kterou zpracovává Ministerstvo financí ČR, rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny ČR. Za hospodaření s prostředky jednotlivých kapitol odpovídají správci příslušní těmto kapitolám a ti také sledují hospodaření s těmito prostředky.¹¹⁰

V otázce kontroly na úrovni územně samosprávných celků se podle zákona č. 250/2000Sb. provádí kontrola jiným zákonem a to zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.¹¹¹

3.10.1. Povinnost předkládat zprávu o závěrečném účtu

Výsledek rozpočtového hospodaření za rozpočtový rok je vyjádřen státním závěrečným účtem nebo závěrečným účtem územně samosprávného celku. Státní závěrečný účet obsahují závěrečné účty jednotlivých kapitol ale také i souhrnné údaje o výsledcích hospodaření územních samosprávných celků a státních fondů. Vypracování návrhu státního závěrečného účtu je úkolem Ministerstva financí České republiky, které jej předkládá vládě spolu s návrhem na použití přebytku rozpočtového hospodaření nebo na úhradu jeho schodku. Vláda pak dále předloží svůj návrh Poslanecké sněmovně ČR, která poté vydá verdikt o použití přebytku nebo způsobu úhrady schodku s respektováním střednědobého výhledu České republiky. V případě schodku rozpočtového hospodaření je Ministerstvo financí ČR kompetentní jeho krytí dočasně řešit pomocí státních dluhopisů až do definitivního rozhodnutí Poslanecké sněmovny ČR. Schodek státního závěrečného účtu je většinou Poslaneckou sněmovnou ČR uznán zákonem o dluhopisovém programu, čímž dochází k jeho zahrnutí do veřejného dluhu.¹¹²

U územně samosprávných celky je povinnost své závěrečné účty nechat přezkoumat dle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkumu hospodaření územních samosprávných celků a

¹¹⁰ Česká republika. Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). In: *Předpis č. 218/2000 Sb.* 2000. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218>

¹¹¹ Česká republika. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. In: *Předpis č. 250/2000 Sb.* 2000. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250>

¹¹² Česká republika. Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). In: *Předpis č. 218/2000 Sb.* 2000. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218>

dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. Výsledkem tohoto přezkumu je poté Zpráva o výsledku přezkoumání, která tvoří povinnou součást příslušného závěrečného účtu.¹¹³

3.11. Povinnost vytvářet rezervu

V reálném hospodaření států mohou nastat situace, kdy je třeba využít neplánované prostředky. Ať už je to kvůli nějaké neočekávané situaci nebo by tyto prostředky byly využity pro nezbytné účely, musí stát právě pro tyto situace vytvářet povinnou rezervu. Vládní rozpočtová rezerva se zákonem udává ve výši minimálně 0,3% z předpokládaných příjmů státního rozpočtu v daném roce.¹¹⁴ V případě samosprávných celků zákon neudává povinnost takovouto rezervu vytvářet.¹¹⁵

3.12. Řízení veřejného dluhu

Podle zákona č. 218/2000Sb. má Ministerstvo financí České republiky oprávnění řídit veřejný dluh při dlouhodobé fiskální nerovnováze. Nástroji řízení veřejného dluhu jsou především možnosti:

- nabývat, zcizovat a právně zatěžovat státní dluhopisy,
- nabývat, zcizovat dluhopisy vydané Českou národní bankou,
- nabývat a zcizovat dluhopisy právnických osob, za jejichž závazky z její hlavní činnosti ručí stát.¹¹⁶

V tomto kontextu je Ministerstvo financí ČR oprávněno přímo provádět operace na sekundárním trhu státních dluhopisů, dluhopisů vydaných ČNB a dluhopisů zaručených státem, pokud tuto činnost neprovádí na základě dohody s Ministerstvem financí ČR ČNB.¹¹⁷

Činnosti spojené s dluhopisy jsou upraveny v zákoně č. 190/2004Sb. dle kterého lze státní dluhopisy vydávat jen na základě zákonného zmocnění. V případě schvalování takového zmocnění, které má formu zákona, je vláda povinna předložit své stanovisko. Při domácí emisi jsou dluhopisy prodávány prostřednictvím České národní banky s výjimkou dluhopisů, které

¹¹³ Česká republika. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. In: *Předpis č. 250/2000 Sb.* 2000. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250>

¹¹⁴ Česká republika. Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). In: *Předpis č. 218/2000 Sb.* 2000. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218>

¹¹⁵ Česká republika. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. In: *Předpis č. 250/2000 Sb.* 2000. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250>

¹¹⁶ Česká republika. Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). In: *Předpis č. 218/2000 Sb.* 2000. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218>

¹¹⁷ taktéž

podle emisních podmínek mohou nabývat výhradně fyzické osoby. Ty pak prodává přímo ministerstvo financí ČR nebo jím zřízená právnická osoba. V případě zahraniční emise, se státní dluhopisy prodávají prostřednictvím obchodníka s cennými papíry oprávněného k této činnosti v daném státu.¹¹⁸

3.13. Řízení likvidity státní pokladny

Všechny příjmy i výdaje ze státního rozpočtu jsou vedeny na účtech České národní banky. Tyto účty se jmenují obecným názvem jako Souhrnný účet běžného hospodaření státní pokladny. Na tomto účtu České národní banky se musí nacházet přebytek za jakýchkoli událostí.¹¹⁹ Pokud dojde k vytvoření schodku státního rozpočtu, ať už z všelijakých důvodů, je Ministerstvo financí České republiky oprávněno přijmout úvěr nebo prodat státní dluhopisy ve formě státních pokladničních poukázek až do výše 15% konečných výdajů schváleného státního rozpočtu. Limit se navyšuje o případný schválený schodek státního rozpočtu a o výši případného nesouladu mezi výdaji peněžních prostředků rozpočtovaných jako vlastní zdroje EU a požadavky na tyto zdroje stanovenými rozpočtem EU. Ministerstvo financí může také řešit nedostatek finančních prostředků na souhrnném účtu státního rozpočtu poskytnutím dočasné finanční výpomoci z prostředků státní pokladny. Ta však musí být navracena do konce rozpočtového roku. Pokud hrozí, že zákonný limit bude překročen, musí Ministerstvo financí ČR pozastavit výdaje států do doby, než bude vyřešen tento problém a na státní účet dorazí příjmy, ledaže by zákonný limit pro vydání státních pokladničních poukázek nebyl překročen. Přebytky může Česká národní banka investovat do státních dluhopisů nebo cenných papírů.¹²⁰

¹¹⁸ Česká republika. Zákon o dluhopisech. In: *Předpis č. 190/2004 Sb.* 2004. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-190>

¹¹⁹ Ministerstvo financí České republiky [online]. 2014 [cit. 2015-03-29]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty>

¹²⁰ Česká republika. Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). In: *Předpis č. 218/2000 Sb.* 2000. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218>

4. Srovnání veřejného zadlužení v zemích Evropy a důsledky jeho snižování

V následující čtvrté kapitole této diplomové práce budou postupně srovnány vybrané státy Evropy. Jak již bylo napsáno v úvodu, tyto státy jsou Česká republika, Německo, Rakousko, Slovensko, Polsko. Postupně budou srovnány a popsány limitace v těchto zemích a také znázorněn vývoj relativní míry veřejného dluhu.

4.1. Limitace a vývoj veřejného zadlužení v Německu

V roce 2009 byla v Německu prosazena velmi důležitá změna týkající se ústavy, do níž implementovala limitaci veřejného zadlužení. Toto rozpočtové pravidlo má začít platit od roku 2016. Článek 115 německé ústavy stanovuje, že *"Peněžní prostředky lze opatřit pomocí úvěrů jen zcela mimořádně a zpravidla jen pro výdaje k účelům usměrnění a jen na základě spolkového zákona. Pouze na základě spolkového zákona lze provádět úvěrová opatření a úkony finančního zabezpečení k tíži spolku, jestliže jejich účinek přesahuje jeden účetní rok. V zákoně musí být určena výše úvěrů nebo rozsah závazku, jímž přebírá Spolek záruku."*¹²¹

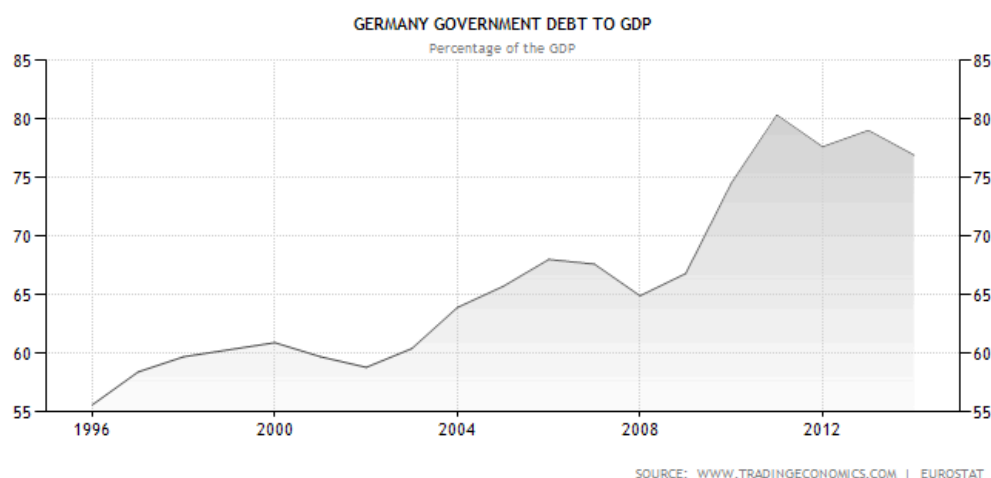
Německé zákony povolují maximální hranici veřejného dluhu v celkové výši 0,35% HDP s určitými výjimkami. Odchýlení skutečných půjček od limitů specifikovaných ve větách 1-3 se zaznamenávají na kontrolním účtu. Záporné zůstatky nad 1,5 % nominálního HDP musí být sníženy s ohledem na hospodářský cyklus. Kladné a záporné zůstatky musejí být v dlouhém období vyrovnávány. Pokud záporný zůstatek na kontrolním účtu přesáhne hranici 1,5 % HDP, ukládají ustanovení v ústavě snížit deficit přiměřeně hospodářskému cyklu. Německo používá pro výpočet relativní míry veřejného zadlužení strukturální deficit, tedy podobně jako u fiskálního paktu, které je očištěn od míry ekonomického růstu. Aby se zajistilo, že redukce záporných zůstatků na kontrolním účtu bude mít co možná nejmenší dopad na hospodářský cyklus, pravidla správy kontrolního účtu stanoví, že v době recese není povinnost splácet záporné zůstatky.¹²² V dlouhém období jsou ale kontrolní účty vždy vyrovnané. Deficitní rozpočty v období krize jsou pak „spláceny“ v období ekonomického růstu. Na základě těchto pravidel lze vidět, že i Německo bude mít svou dluhovou brzdu. Dluhová brzda je reakcí na

¹²¹ Německo. Grundgesetz. In: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm#115>. 1949.

¹²² MACH, Petr. Ústavní omezení zadlužování jako cesta ke zvýšení konkurenceschopnosti. *Ekonomické listy*. 2011, č. 19. Dostupné z: <http://www.petrmach.cz/clanky/ustavni-omezeni-zadluzovani-jako-cesta-ke-zvyseni-konkurenceschopnosti>

vývoj německého veřejného zadlužení, které se v důsledku ekonomické krize rapidně zvýšilo.¹²³

V červnu roku 2013 byl v Německu ratifikován Fiskální pakt, který implementoval pravidla tohoto paktu do německého právního řádu, který vznikl na základě podepsání Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii mezi státy Evropské unie. Pro Německo to mimo jiné znamená, že bilanční kontrolní účty budou resetovány na nulu na konci přechodného období, a to 31. prosince 2015, aby mohl být zajištěn plný dopad nového kontrolního účtu, a rovněž zajištění, že jakékoli přebytky na bilančním účtu nebudou transferovány do dluhové brzdy. V rámci Fiskálního paktu byla také tato dluhová brzda aplikována v právu pomocí závazného účinku a permanentního charakteru a pravidlem, že vývoj veřejných financí a rozpočtu musí být v souladu s podmínkami paktu stability a růstu. Chování, které odporuje střednědobému cíli nebo takové cesty, která vede k dosažení tohoto cíle, spustí opravný mechanismus, o který se budou starat instituce nezávislé na vládě tzv. „Stability council“, jejichž cíle jsou zejména sledování vývoje s hranicí veřejného zadlužení a pokud by byla přesažena, navrhne Rada postup k odstranění takového dluhu. Pokud by byla pravidla dluhové brzdy porušena, musejí být napravena během příštího fiskálního období.¹²⁴



Graf 4.1. Relativní míra veřejného zadlužení v Německu od roku 1996 do 2015

Zdroj: Eurostat

¹²³ German Stability Programme: 2014 Update. In: *Federal Ministry of Finance* [online]. 2014 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z:

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2013-04-08-german-stability-programme-2014-update-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=6

¹²⁴ German Stability Programme: 2014 Update. In: *Federal Ministry of Finance* [online]. 2014 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z:

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2013-04-08-german-stability-programme-2014-update-pdf.pdf?blob=publicationFile&v=6

V roce 2009, popřípadě 2010 byl v Německu vytvořen veřejný dluh kvůli probíhající ekonomické krizi, ale do dvou let byl tento dluh smazán, roku 2012 se vyskytl dokonce přebytek v celkové výši 0,1% HDP. V roce 2013 rostl dluh ještě kvůli půjčkám ESM a EFSF jmenovitě Řecku, Irsku a Portugalsku, ale navzdory nepříliš pozitivní ekonomické situaci v roce 2013 byl v Německu pozitivní trend v oblasti veřejných financí, ale následně bylo Německo bez deficitu, 8. dubna podepsalo Euro plus pakt, který provádí konkrétní závazky na seznam politických reforem, které jsou určeny ke zlepšení fiskální síly a konkurenceschopnosti každé země.

Od roku 2015 se veřejný dluh Německa snižuje, a byla vytvořena pravidla, že pokud nedojde k nějakým zvláštním událostem nebo cyklickým faktorům, nebude Německo přijímat žádné půjčky na vyrovnání případného deficitu veřejných financí do roku 2020. Dva roky po sobě, tedy 2013 a 2014 byla dodržena pravidla dluhové brzdy a Německo tak začalo efektivně snižovat veřejný dluh, což lze ostatně vidět z grafu 4.1.¹²⁵

Cílem německé vlády je snížit míru veřejného zadlužení na 70% do roku 2017 a na 60% HDP během 10 let, tedy rychleji než jsou nastavena evropská pravidla snižování dluhu. Střednědobý cíl Německa je mít strukturální deficit maximálně do 0,5% HDP každoročně do roku 2018. Na úrovni spolkových zemí byl veřejný dluh snížen také na 0,2% HDP.¹²⁶

Německo patří dlouhodobě mezi nejvyspělejší státy světa a to se odráží i v ratingu, jenž obě společnosti (Moody's a S&P) určily jako Aaa, což je nejvyšší možný, který lze dosáhnout.¹²⁷

4.2. Limitace a vývoj veřejného zadlužení v Rakousku

Rakousko má stejně jako Německo, Slovensko i Polsko zakotvené omezení veřejného zadlužení ve své ústavě. Tento problém upravuje článek 13. odst. 2 Ústavy Rakouské republiky, kde je uvedeno: „*Spolková vláda, zemské vlády a vlády municipalit musí usilovat o celkovou makroekonomickou rovnováhu a dlouhodobě vyrovnané veřejné finance*“ Pravidlo bylo do ústavy zabudováno v roce 2008.¹²⁸

¹²⁵ THE ECONOMIST. *Germany's debt brake: Tie your hands, please* [online]. 2011 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: <http://www.economist.com/node/21541459>

¹²⁶ German Stability Programme: 2014 Update. In: *Federal Ministry of Finance* [online]. 2014 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z:

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2013-04-08-german-stability-programme-2014-update-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=6

¹²⁷ Česká národní banka: *Srovnávací tabulka ratingového ohodnocení vybraných zemí* [online]. 2015 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/rating/

¹²⁸ Rakousko. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). In: *StF: BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB)*. 1955. Dostupné z: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

V roce 2009 Rada ECOFIN v souladu s článkem 126 Smlouvy o fungování EU usoudila, že v Rakousku je nadměrná míra veřejného zadlužení a podala doporučení dle článku 126 Smlouvy o fungování EU k jeho odstranění, Rakousko přijalo tato doporučení a zahájilo restrukturalizaci veřejného zadlužení počínaje rokem 2011.¹²⁹

Rakousko schvaluje svůj státní rozpočet a tím i míru následného veřejného zadlužení v souladu s Rakouským paktem stability a rovněž i Fiskálním paktem podobně jako Německo či Slovensko. V současné době platí v Rakousku federální rozpočtový rámec na období 2014-2017, jehož cílem bylo zaměření na tyto tři cíle:

- dosažení vyrovnaného rozpočtu do roku 2016 a zajištění stability v dlouhém období, snížení relativní míry veřejného zadlužení na 60% HDP,
- posílení investic v oblasti vzdělání, výzkumu a vývoje a infrastruktury,
- strukturální reformy ve zdravotnictví, dotacích, na trhu práce atd.¹³⁰

V roce 2012 proběhlo v Rakousku zpřísnění zákonů v otázce kontroly veřejných financí, respektive návrhu zákonů. Vláda bude chtít u každé nové normy vědět, kde přesně na ni stát vezme peníze a jestli se v zákoně neskrývá skryté zadlužení státu. Tato podmínka tak již nebudou pouhou formalitou. Rakousko také loni schválilo dluhovou brzdu, tedy maximální povolenou výši státního dluhu.¹³¹

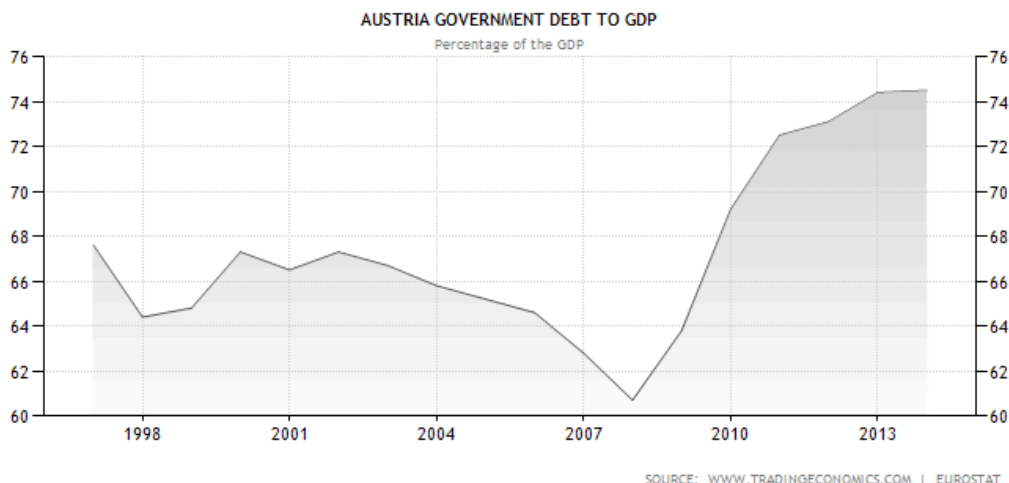
V souladu s těmito pravidly je tedy cílem rakouského fiskálního vývoje především zajištění vyrovnaného rozpočtu a jeho konsolidace. Rakousko v současné době splňuje jedno z Maastrichtských konvergenčních kritérií, tedy nepřekročení plánovaného veřejného zadlužení o více než tři procenta. Od roku 2013 docházelo skutečně ke snižování relativní míry veřejného zadlužení, v roce 2013 to bylo o -0,6% HDP a v roce 2015 o -1,1% HDP.¹³² Ratingové agentury oceňují Rakousko stejnou známkou jako Německo, tedy nejvyšší kvalita s nejmenším rizikem pro investice.

Austrian Draft Budgetary Plan 2014 [online]. 2013 [cit. 2015-04-14]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/at_2013-10-15_dbp_en.pdf¹²⁹

¹³⁰ *Austrian Draft Budgetary Plan 2015* [online]. 2014 [cit. 2015-04-14]. Dostupné z: https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/DBP_2015.html

¹³¹ BERGER, Vojtěch. *Český rozhlas: Rakousko chce přísněji posuzovat nové zákony, jestli nezvyšují zadlužení státu* [online]. 2011 [cit. 2015-04-23]. Dostupné z: http://www.rozhlas.cz/zpravy/ekonomikavevrole/_zprava/rakousko-chce-prisneji-posuzovat-nove-zakony-jestli-nezvysuji-zadluzeni-statu--1131766

¹³² *Austrian Draft Budgetary Plan 2014* [online]. 2013 [cit. 2015-04-14]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/at_2013-10-15_dbp_en.pdf



Graf 4.2. Relativní míra veřejného zadlužení v Rakousku od roku 1996 do 2015

Zdroj: Eurostat

I přesto, že Rakousko implementovalo do své ústavy omezení veřejného zadlužení, začala se míra tohoto zadlužování zvyšovat, až se dostala na nejvyšší možnou míru veřejného zadlužení ve své historii. Mezi srovnávanými zeměmi je druhá nejvyšší. Problém spočíval ve dvou aspektech, a to probíhající ekonomické krizi, která ale postihla všechny srovnávané země a v nepříliš striktním pravidlu, které sice bylo zavedeno do Ústavy Rakouska, ale dá se vyhodnotit mnoha způsoby a je tak velmi benevolentní. Uvedené ústavní rozpočtové pravidlo připouští deficit v době recese, přičemž tento deficit by měl být kompenzován přebytkem v době konjunktury, a celkový dluh by neměl překročit 60 % HDP.¹³³ Je tedy zřejmé, že Rakousku prospělo až zpřísnění kontroly pravidel při hodnocení návrhů zákonů a jejich dopad na veřejné finance a nový rozpočtový rámec, který platí do roku 2017.

Rakousko má tedy ve své limitaci veřejného dluhu upravenou podmínku pro případ krize, katastrof a podobných exogenních příčin vzniku rozpočtového deficitu, kdy může překročit stanovený limit.

4.3. Limitace a vývoj veřejného zadlužení v Polsku

Z právního hlediska má Polsko řešenou limitaci veřejného zadlužení ukotvenou ve své Ústavě, přijatou v roce 1997 a tudíž již má s touto regulací více než 15 leté zkušenosti. Dalším zákonem, který problematiku limitace veřejného zadlužování obsahuje, je Zákon o veřejných financích. Ústava obsahuje základní pravidla pro tuto oblast, v článku 216 polské Ústavy je uvedeno pravidlo, které stanovuje, že není dovoleno získávat půjčky, poskytovat finanční

¹³³ MACH, Petr. Ústavní omezení zadlužování jako cesta ke zvýšení konkurenceschopnosti. *Ekonomické listy*. 2011, č. 19. Dostupné z: <http://www.petrmach.cz/clanky/ustavni-omezeni-zadluzovani-jako-cesta-ke-zvyseni-konkurenceschopnosti>

garance nebo ručení, na jejímž základě by polský státní dluh překročil hodnotu tří pětín ročního hrubého domácího produktu.¹³⁴ Polsko má tedy ve své ústavě také zahrnutou tzv. „dluhovou brzdu“.

Polský zákon o veřejných financích, který pochází z roku 2009, mimo jiné upravuje i definici veřejného zadlužení a hrubého domácího produktu. V polské Ústavě je obsaženo omezení 60%, v tomto zákoně jsou specifikovány tři hranice, a to přesněji 50%, 55% a 60% HDP, které stanovují finální hranici relativního veřejného zadlužení. Pokud dojde k překročení těchto hranic, jsou aktivována opatření, nejprve od mírnějších až po provádění zásadních omezení veřejných výdajů vládou, aby nedocházelo k dalšímu zvyšování veřejného zadlužování.¹³⁵

Jak můžeme vidět na grafu, hodnota polského relativního veřejného zadlužení již přesáhla hodnotu 50% a byly tak aktivovány první bezpečnostní opatření podle Zákona o veřejných financích, jelikož přesáhla první hodnotu. Polský dluh se začínal postupně blížit i hranici konvergenčního kritéria 60% a tak se polská vláda snažila na tuto situaci reagovat a veřejný dluh snížit. Ratingové agentury oceňují Polsko o úroveň níž než Českou republiku a to A2 (Moody's) a dokonce A3 dle S&P, tzn. vyšší střední kvalita.¹³⁶

Jedním ze způsobů snížení polského státního dluhu bylo „sebrání“ všech státních dluhopisů vlastněných penzijními fondy. Celkově se jednalo o sumu více než 700 miliard korun. Nařčení, že se jedná o znárodňování, se bránil polský premiér Donald Tusk tím, že peníze budou převedeny na budoucí důchody obyvatel a poukázal na skutečnost, že peníze na soukromé penzijní účty, kde je fondy zhodnocují, se vyvádějí z povinného penzijního pojištění.¹³⁷

¹³⁴ Polsko. The Constitution of the of Poland. In: *As published in Dziennik Ustaw No. 78, item 483*. 1997. Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

¹³⁵ Polsko. Zákon z roku 2009 o veřejných financích. In: *Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240*. 2009. Dostupné z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20091571240>

¹³⁶ Česká národní banka: *Srovnávací tabulka ratingového ohodnocení vybraných zemí* [online]. 2015 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/rating/

¹³⁷ *Ekonom: Polsko chce snížit veřejný dluh. Doplatí na to budoucí důchodci* [online]. 2013 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: <http://ekonom.ihned.cz/c1-60686630-polsko-chce-snit-verejny-dluh-doplati-na-to-budouci-duchodci>



Graf 4.3. Relativní míra veřejného zadlužení v Polsku od roku 1996 do 2015

Zdroj: Eurostat

4.4. Limitace a vývoj veřejného zadlužení na Slovensku

Poslední ze srovnávaných států bude Slovensko. Slovensko má také problematiku veřejného zadlužení upraveno přímo ve své Ústavě. Oproti Polsku nemá s touto problematikou takové zkušenosti, protože tento zákon byl schválen v roce 2011. Ústavní zákon byl přijat hlavně kvůli zesílení mechanismu kontroly závazků vlády, a pokud by došlo k porušení stanovených opatření, následovaly by určité sankce vládě, při překročení hranice 60% HDP musí dokonce slovenská vláda podat žádost o vyslovení důvěry vládě.¹³⁸

Slovensko je oproti Polsku i České republice členem eurozóny a sdílí tak společnou měnovou politiku prováděnou Evropskou centrální bankou s dalšími zeměmi užívajícími euro. V lednu roku 2013 Slovensko ratifikovalo Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (Fiskální pakt), jejíž platnost a pravidla v ní obsažená byla jedním ze základních důvodů, které vedly k přijetí daného zákona. Ústavní zákon o rozpočtové zodpovědnosti je účinný od března 2012 a zavádí úplně nová pravidla rozpočtového rámce. Mezi nejdůležitější pravidla limitace, která tento zákon zavedl, patří:¹³⁹

- stanovení ústavního limitu veřejného zadlužení ve výši 50% HDP (do konce roku 2017 je to 60% HDP) Slovenska,
- dluhová pásma a konkrétní následky po překročení takovéto hranice,
- zavedení výdajových stropů,

¹³⁸ Slovensko. ÚSTAVNÝ ZÁKON o rozpočtovej zodpovednosti. In: 493/2011. 2011. Dostupné z: http://www.rozpoctovarada.sk/images/Legislativa_SR/Zakon_493_2011_20121028.pdf

¹³⁹ KOZIEL, Michal. Limitace veřejného zadlužování v zemích Visegrádské čtyřky. *Jurisprudence*. 2014, č. 3.

- stanovení pravidel pro hospodaření územní samosprávy,
- určení pravidel pro zvýšení transparentnosti v rámci přípravy návrhu rozpočtu veřejné správy.¹⁴⁰

Ústava Slovenska zařizuje nový orgán, tzv. Radu pro rozpočtovou zodpovědnost, jejímž úkolem je monitorování a hodnocení vývoje hospodaření Slovenska a hodnocení plnění pravidel rozpočtové zodpovědnosti.¹⁴¹ Nezávislá rada pojmenovaná jako „Stability Council“ je v případě nezodpovědné rozpočtové politiky vytvořena i v Německu. Zde můžeme vidět souvislost v limitaci mezi těmito dvěma zeměmi.

Po rozdělení Československé republiky se samostatné Slovensko vydalo trochu jinou cestou v otázce fiskální politiky než Česká republika a dluh Slovenska tak rostl výrazně rychleji než dluh České republiky. V roce 2000 pak dosáhl hranice 50% HDP a slovenští zákonodárci došli k závěru, že pokud se nezmění právě fiskální politika jejich země, mohly by v budoucnu nastat problémy. Po roce 2000 se tak veřejný dluh začal nadále snižovat, až nakonec dosáhl úrovně České republiky, a to v roce 2008, tedy přesně před velkou ekonomickou krizí. Během této krize se dluh začal zase zvyšovat vyšším tempem než dluh České republiky až dosáhl hodnoty 54,6% v roce 2015.¹⁴²



Graf 4.4 Relativní míra veřejného zadlužení na Slovensku od roku 1999 do 2015

Zdroj: Eurostat

¹⁴⁰ Slovensko. ÚSTAVNÝ ZÁKON o rozpočtovej zodpovednosti. In: 493/2011. 2011. Dostupné z: http://www.rozpoctovarada.sk/images/Legislativa_SR/Zakon_493_2011_20121028.pdf

¹⁴¹ KOZIEĽ, Michal. Limitace veřejného zadlužování v zemích Visegrádské čtyřky. *Jurisprudence*. 2014, č. 3

¹⁴² PÁLENÍČEK, Adam. *Klub investorů: Česko vs. Slovensko 5. díl - Veřejné finance a státní rozpočet* [online]. 2014 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: <http://www.klubinvestoru.com/cs/article/2140-cesko-vs-slovensko-5-dil-verejne-finance-a-statni-rozpocet>

Zátěží Slovenska pro veřejné zadlužení je také vstup do eurozóny a Slovensko tak muselo platit poplatky v rámci Evropského mechanismu finanční stability. Členské státy eurozóny pocítily důsledky hospodářské krize nejvíce.¹⁴³ Slovensko oproti České republice již zavedlo právní limitaci veřejného zadlužení a může to být i v souvislosti se zkušenostmi, které Slovensko má díky snižování veřejného dluhu v období od roku 2000 do 2008. Rating Slovenska je o něco horší než České republiky, ale i tak velmi podobný, podle dvou popisovaných agentur je na úrovni A2 respektive A1, tedy vyšší střední kvality.¹⁴⁴

4.5. Vývoj veřejného zadlužení v České republice

V této podkapitole bude popsán vývoj veřejného dluhu v České republice z ekonomického hlediska, doplněn budoucí vývoj limitace veřejného dluhu v České republice.

Pokud se podíváme pouze na číselné hodnoty dluhu, tedy relativní váhu veřejného dluhu na HDP nevychází Česká republika ve srovnání s mnoha státy Evropy z tohoto srovnání špatně. V roce 1993, tedy při vzniku samostatné České republiky byla relativní váha veřejného dluhu 15,57% (158,8 miliard korun). Tato část veřejného dluhu byla zděděná po Československu.¹⁴⁵

V následujících letech se veřejný dluh příliš neměnil, ba dokonce v období 1994-1996 relativní váha dluhu klesala, naopak než v dalších letech samostatné existence České republiky, kdy rostl, jako ve většině státech Evropské unie. Vyjádřeno v číslech – veřejný dluh České republiky se do roku 2015 zvýšil na celkovou hodnotu 1850 miliard korun českých.¹⁴⁶¹⁴⁷

¹⁴³ KOZIEĽ, Michal. Limitace veřejného zadlužování v zemích Visegrádské čtyřky. *Jurisprudence*. 2014, č. 3.

¹⁴⁴ Česká národní banka: Srovnávací tabulka ratingového ohodnocení vybraných zemí [online]. 2015 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/rating/

¹⁴⁵ Ministerstvo financí České republiky: Struktura a vývoj státního dluhu [online]. 2004, 31.3.2015 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rizeni-statniho-dluhu/dluhova-statistika/struktura-a-vyvoj-statniho-dluhu>

¹⁴⁶ taktéž

¹⁴⁷ Pouze pro zajímavost, podle webu verejnydluh.cz veřejný dluh České republiky se během vypracovávání této diplomové práce zvýšil o 2 491 776 000 Kč.



Graf 4.5 Relativní míra veřejného zadlužení v České republice od roku 1996 do 2015

Zdroj: Eurostat

Největší nárůst HDP proběhl v roce 2009, tedy jako důsledek velké ekonomické krize a i když můžeme říct, že nejhorší část finanční krize je již za námi, v navýšeném dluhu se projevují zvýšené úroky. Ze srovnání s ostatními státy EU vychází Česká republika v otázce relativní míry veřejného zadlužení dobře. Nižší míru veřejného dluhu mají pouze tyto státy: Bulharsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Rumunsko, Švédsko a Dánsko. Česká republika splňuje Maastrichtské kritérium, které se týká absolutní výše veřejného dluhu 60% HDP.¹⁴⁸

Česká republika jsou společně s Velkou Británií a Chorvatskem jediné státy Evropské unie, které neratifikovaly Fiskální pakt. V roce 2014 se vláda České republiky rozhodla tento pakt přijmout, a návrh zákona byl vládou následně schválen. Podle legislativní rady vlády musí být však takováto změna právních předpisů provedena pomocí ústavního zákona, na kterou současná vláda¹⁴⁹ nemá potřebnou většinu. Opozice chce podpořit ratifikaci fiskálního paktu pouze v případě, že budou tyto podmínky implementovány do českých právních předpisů ihned a zavést mechanismus dluhové brzdy i pro Českou republiku. To znamená, že současně s fiskálním paktem by měl být dle opozice schválen také ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti, tedy tzv. finanční ústava, podobně jako ve všech předešlých srovnávaných zemích, které mají problematiku veřejného zadlužení již ve svých ústavách zahrnutu.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Eurostat [online]. 2014 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graphCreator.do?tab=graph&a=0&cp=noValue&c=1&d=1&h=1&y=time&geo=0,4-31&x=geo&unit=0&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1>

¹⁴⁹ platí pro rok 2015

¹⁵⁰ ČESKÁ TELEVIZE. Fiskální pakt: Sněmovna: Fiskální pakt ano, ale s výjimkami [online]. 2014 [cit. 2015-04-23]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/273028-snemovna-fiskalni-pakt-ano-ale-s-vyjimkami/>

Problémem fiskálního paktu tkví v tom, že podmínky, které obsahuje (viz. kapitola 3.4.) platí pro členy eurozóny a tak by byla pro Českou republiku závazná až v době přijetí eura. Tato situace je stejná v Polsku, které sice fiskální pakt ratifikovalo, ale rovněž jako Česká republika není členem eurozóny.

Do dnešního dne byl návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti schválen vládou a nyní byl Sněmovnou propuštěn do druhého čtení. Diskutována je hlavně horní hranice relativní míry veřejného dluhu, která je v návrhu ústavního zákona o finanční odpovědnosti stanovena na 55% HDP, opozice, jejíž hlasy vláda potřebuje ke schválení tohoto ústavního zákona, požaduje tvrdší omezení, a to až na 40% HDP. Otázkou jsou pak další podmínky jako roční výše strukturálního deficitu, kterou požaduje opozice, podle které by se měl veřejný dluh snižovat každoročně o 0,5% HDP, což činí asi 20 miliard v České republice. V současném návrhu taková podmínka není. Posledním řešeným problémem jsou následná opatření, která by byla aplikována v případě překonání této dluhové hranice. V návrhu finanční ústavy se uvažuje například s odebráním odměn státním zaměstnancům, zvýšením daní obchodním korporacím, zmrazení dotací do zdravotnictví nebo zastavení valorizace důchodů. Byla diskutována také možnost snížení platu státních zaměstnanců, včetně poslanců. Státní rozpočet by v případě překonání dluhové hranice musel být v příštím roce bez deficitu. V případě překročení hranice stanovenou ústavním zákonem by se snížení výdajů týkalo i krajů, obcí, pojišťoven či veřejných vysokých škol.¹⁵¹

Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti plánuje také vytvoření tříčlenné Národní rozpočtové rady, podobně jako u Slovenska či Německa, která by nezávisle sledovala hospodaření státu, hodnotila plnění rozpočtových cílů, sledovala hospodaření veřejných institucí a vypracovávala zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Vedle toho by měl vzniknout i sedmičlenný Výbor pro rozpočtové prognózy, který by měl hodnotit prognózy ministerstva financí.¹⁵²

Co se týká zahraničního ratingu, pohled dvou zmiňovaných největších ratingových agentur se liší, i když jen velmi málo. Podle agentury Moody's je Česká republika na úrovni A1, dle S&P AA-. To znamená slovní hodnocení na rozmezí vyšší střední kvality až velmi kvalitního hodnocení.¹⁵³

¹⁵¹ JELÍNEK, Lukáš. *Parlamentní listy: Není ústava jako ústava* [online]. 2015 [cit. 2015-04-23]. Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/nazory-a-petice/Lukas-Jelinek-Neni-ustava-jako-ustava-370832>

¹⁵² taktéž

¹⁵³ *Česká národní banka: Srovnávací tabulka ratingového ohodnocení vybraných zemí* [online]. 2015 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/rating/

5. Závěr

Jak již bylo zmíněno v samotném textu diplomové práce, problematika veřejného zadlužení je značně složitou záležitostí. Je velice těžké říci, zda je veřejné zadlužení negativní veličinou či není. Dle mého názoru může být deficitní fiskální politika užitečná, pokud je praktikována racionálně, ve správnou dobu a přiměřeném rozsahu.

Velkým problémem je již samotná definice veřejného zadlužení. V současné době existují dvě hlavní metodiky měření veřejného zadlužení a to GFS a ESA. V této diplomové práci byla využívána metodika ESA a to kvůli tomu, že jedním z cílů bylo srovnat míru veřejného zadlužení v zemích Evropy a Evropská unie pro vyjádření veřejného dluhu aplikuje právě tuto charakteristiku.

Relativní míra veřejného dluhu se udává jako hrubá, protože by bylo velmi těžké posoudit, kterými pohledávkami by bylo možné hrubé veřejné zadlužení snížit a jaká by byla jejich výše. Důležitá je nejen celková hodnota veřejného dluhu, ale i další aspekty. Pokud srovnáme například Japonsko, i když není členem EU, jakožto jeden z nejvíce zadlužených států světa (238% HDP v roce 2012), s Českou republikou, tak má stále lépe hodnocenou ekonomiku i rating. Příčinou je, že drtivou většinu vládních obligací vlastní Japonci sami a riziko bankrotu je tak daleko menší. U srovnání jsem uváděl, že Německo má mnohem vyšší míru veřejného dluhu než Česká republika, ale rating má nejvyšší možný. V tomhle případě se jedná o to, že Německo vlastní více aktiv v zahraničí než cizinci v Německu. Saldo zahraničního obchodu se v míře veřejného zadlužení také nezohledňuje.¹⁵⁴

Co se týká samotného zhodnocení limitace veřejného zadlužení na úrovni Evropské unie, snaha omezit zadlužování států EU byla značná, je však otázkou, do jaké míry byla úspěšná. Například Pakt stability a růstu se v konečném důsledku ukázal jako nedostatečný k tomu, aby vyřešil problém veřejného zadlužování. Důvodů bylo několik. I přesto, že evropské země porušovaly pravidla stanovená v Paktu stability a růstu, nikdy nebyly sankcionovány a to i z důvodu, že se jednalo o velice zdoluhavý proces. Nemalou újmu na důvěryhodnosti Pakt utrpěl při reformě v roce 2005, které předcházela snaha Francie a Německa vyhnout se hrozícím sankcím za nedostatečné úsilí při odstraňování nadměrného schodku. Tehdejší napjatá atmosféra proti sobě postavila evropské instituce a vyvolala rozkol mezi členy eurozóny.

¹⁵⁴ GOLLA, Petr. *Finance.cz: Není dluh jako dluh: super zadlužené Japonsko má nižší riziko státního bankrotu než Česko* [online]. 2012 [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.finance.cz/zpravy/finance/351522-neni-dluh-jako-dluh-super-zadluzene-japonsko-ma-nizsi-riziko-statniho-bankrotu-nez-cesko/>

Problémem je také fakt, že je prováděna společná měnová politika v rámci eurozóny, společná fiskální politika ale stále chybí. Zavedením Paktu stability a růstu se předpokládalo, že fiskální politiky členů eurozóny se tímto budou sbližovat, ale nestalo se tak. Dalším problémem bylo předlužení některých evropských států, a aby byla zachráněna eurozóna, byly vytvořeny fondy EFSF a ESM, což mělo pomoci státům v dluhových problémech. Naopak státům, jenž hospodaří odpovědně, zakládaly povinnost zadlužené státy finančně podpořit. Například v případě porovnání vývoje veřejného zadlužení Slovenska a České republiky v roce 2013 je možné vidět narůstající dluh Slovenska právě kvůli této povinnosti. Německo nedávno schválených zákonem jasně vyjádřilo skutečnost, že již nebude podporovat státy, které se neúměrně zadlužují, jako to bylo doposud prostřednictvím ESM a EFSF. Schválený ústavní zákon totiž Německu neumožňuje přesáhnout strukturální deficit o více než 0,35% HDP a nemůže tak poskytovat půjčky třetím zemím, ledaže by Německo dosáhlo takového přebytku.

Pakt stability a růstu byl tak dle mého názoru neúspěchem a vydání Fiskálního paktu tento názor potvrzuje. Míra veřejného zadlužení za posledních 20 let rapidně rostla a v eurozóně se dostala až na úroveň 92% v roce 2014.¹⁵⁵ Souhlasím s tím, že vyřešit problémy v otázce veřejného zadlužení je účinnější řešit na úrovni členských států anebo Evropskou unií „povýšit“ na úroveň hospodářské unie, která by mimo společnou měnovou politiku mohla praktikovat i společnou politiku fiskální, což by vyřešilo spoustu problému právě s koordinací politik.

Problém fiskálního paktu vidím v tom, že je závazný pouze pro členy eurozóny, zlepši tak limitaci veřejného zadlužení mezi státy platící v eurech, pro ostatní státy, včetně například České republiky nebo Polska, výrazné řešení nepřináší. I přesto si myslím, že by Česká republika měla Fiskální pakt ratifikovat a začlenit se tak mezi ostatní státy. Je to ale spíše z důvodu politického, vyjádřit tím postoj k limitaci veřejného zadlužení a například mít možnost účastnit se summitů eurozóny.¹⁵⁶

V otázce vývoje české limitace veřejného dluhu si myslím, že by Česká republika měla jednoznačně zahrnout problematiku limitace veřejného zadlužování do své ústavy a přijmout tak právě projednávanou finanční ústavu. Je jen otázkou v jaké podobě. Ze čtvrté kapitoly je jednoznačně vidět, že ani ústavní zákon nemusí znamenat jistotu vyřešení problému veřejného dluhu a naopak. Příkladem budiž Estonsko, které hospodaří s vyrovnaným rozpočtem, aniž by

¹⁵⁵ *EU ranking: public debt in percent of GDP* [online]. 2014 [cit. 2015-04-24]. Dostupné z: <http://www.debtclocks.eu/eu-ranking-public-debt-in-percent-of-gdp.html>

¹⁵⁶ BYDŽOVSKÁ, Marie. *Euroskop: Co přinese Česku fiskální pakt?* [online]. 2014 [cit. 2015-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/44/24236/clanek/reportaz-co-prinese-cesku-fiskalni-pakt/>

mělo tuto povinnost zakotvenou v ústavě či jiném dokumentu.¹⁵⁷ V případě Estonska se jedná pouze o nepsané pravidlo a i přesto je veřejný dluh nejnižší z celé EU (10,61% HDP).¹⁵⁸ V případě Rakouska nebo Polska zase můžeme vidět opak. Problém Rakouska spočíval v nejasném znění zákona. Polsko nemá v celkové výši veřejného dluhu problém jako Rakousko či Německo, ale chtěl bych poukázat na fakt, že limitace veřejného dluhu v Polsku existuje od roku 1997, ale přesto se od roku 2001 zvýšila míra veřejného dluhu o hodnotu okolo 15%. Je to dáno tím, že Polsko má stanoveny pouze konečná hraniční pásma veřejného zadlužení, nelimituje každoroční strukturální deficit jako například Německo a limitace veřejného dluhu mohla být bez problému vládami ignorována, až narostla na nynější hranici a spustila tak v Polsku první řadu opatření proti nadměrnému dluhu.

Podle mého názoru by Česká republika měla do své finanční ústavy zahrnout pravidlo hranice každoročního strukturálního deficitu HDP. V případě schválení pouhé horní hranice veřejného dluhu (například zmíněných 55%) může nastat podobná situace jako v Polsku.

Na závěr je třeba říci, že bylo pro mě pozitivním zjištěním vidět, že jak Evropská unie, tak i jednotlivé srovnávané státy se staví ke snižování veřejného dluhu a jeho limitaci aktivně zaváděním různých opatření a i přesto, že obsahují určité nedostatky, je stále lepší mít tuto problematiku v zákoně upravenou alespoň nějakým způsobem než vůbec. Je jen třeba doufat, že Česká republika bude následovat své sousedy a vyhne se tak problémům spojených s rostoucí mírou veřejného zadlužení.

¹⁵⁷ MACH, Petr. Ústavní omezení zadlužování jako cesta ke zvýšení konkurenceschopnosti. *Ekonomické listy*. 2011, č. 19. Dostupné z: <http://www.petrmach.cz/clanky/ustavni-omezeni-zadluzovani-jako-cesta-ke-zvyseni-konkurenceschopnosti>

¹⁵⁸ *EU ranking: public debt in percent of GDP* [online]. 2014 [cit. 2015-04-24]. Dostupné z: <http://www.debtclocks.eu/eu-ranking-public-debt-in-percent-of-gdp.html>

Seznam literatury a pramenů

Monografie

BAKEŠ, Milan. Finanční právo. 6. upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, xxx, 519 s. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7.

DVOŘÁK, Pavel. Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1.

HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. Veřejné finance. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.

LAJTKEPOVÁ, Eva. Veřejné finance. Vyd. 2., aktualiz. a rozš. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2009, 160 s. ISBN 978-80-7204-618-8.

MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. Rozpočtové právo. Praha: C.H. Beck, 2007, xvi, 248 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-807-1795-988.

MRKÝVKA, Petr a Ivana PAŘÍZKOVÁ. Základy finančního práva. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 252 s. ISBN 978-80-210-4514-9.

MUSGRAVE, Richard A. Veřejné finance v teorii a praxi. 1.vyd. Praha: Management Press, 1994, 581 s. ISBN 80-856-0376-4.

NAHODIL, František. Veřejné finance v České republice. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5.

OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2010, 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2.

PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance: úvod do problematiky. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4.

SAMUELSON, Paul A a William D NORDHAUS. Economics. 19th ed. Boston: McGraw-Hill Irwin, 2010, xxiv, 715 p. ISBN 00-735-1129-3.

SLANÝ, Antonín. Makroekonomická analýza a hospodářská politika. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003, xiii, 375 s. ISBN 80-717-9738-3.

STRECKOVÁ, Yvonne. Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Vyd. 1. Praha: Computer Press, 1998, xii, 214 s. ISBN 80-722-6112-6.

TÝČ, Vladimír. Základy práva Evropské unie pro ekonomy. 5. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2006, 287 s. ISBN 80-720-1631-8.

ŽÁK, Milan. Velká ekonomická encyklopedie. Praha: Linde, 1999, 806 s. ISBN 80-720-1172-3.

Odborné články

KOZIEĽ, Michal. Limitace veřejného zadlužování v zemích Visegrádské čtyřky. Jurisprudence. 2014, č. 3.

MACH, Petr. Ústavní omezení zadlužování jako cesta ke zvýšení konkurenceschopnosti. Ekonomické listy. 2011, č. 19. Dostupné z: <http://www.petrmach.cz/clanky/ustavni-omezeni-zadluzovani-jako-cesta-ke-zvyseni-konkurenceschopnosti>

PAŘÍZKOVÁ, Ivana. Obecná část finančního práva. Dny práva 2009. 2009, 1. vydání. Dostupné z: http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/obecna_cast/Parizkova.pdf

Právní předpisy

Česká republika. Zákon o dluhopisech. In: Předpis č. 190/2004 Sb. 2004. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-190>

Česká republika. Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). In: Předpis č. 218/2000 Sb. 2000. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218>

Česká republika. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. In: Předpis č. 250/2000 Sb. 2000. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250>

German Stability Programme: 2014 Update. In: Federal Ministry of Finance [online]. 2014 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2013-04-08-german-stability-programme-2014-update-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=6

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. In: Úřední věstník C 326 , 26/10/2012 S. 0001 - 0390. 2012. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

Nařízení Rady (ES) č. 1466/97. In: Úřední věstník L 209 , 02/08/1997 S. 0001 - 0005. 1997. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:31997R1466>

Německo. Grundgesetz. In: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm#115>. 1949.

Polsko. The Constitution of the of Poland. In: As published in Dziennik Ustaw No. 78, item 483. 1997. Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

Polsko. Zákon z roku 2009 o veřejných financích. In: Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240. 2009. Dostupné z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20091571240>

Rakousko. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). In: StF: BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB). 1955. Dostupné z: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

Slovensko. ÚSTAVNÝ ZÁKON o rozpočtovej zodpovednosti. In: 493/2011. 2011. Dostupné z: http://www.rozpoctovarada.sk/images/Legislativa_SR/Zakon_493_2011_20121028.pdf

Směrnice Rady 2011/85/EU. In: Úřední věstník L 306. 2011. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32011L0085>

ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. Aplikace o/dok [online]. 2014, 5.2.2015 [cit. 2015-03-29]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9HLDNV57>

Úřední věstník Evropské unie. In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:051:0015:0019:CS:PDF>. 2011.

Internetové zdroje

Česká národní banka: Pakt stability a růstu [online]. 2007 [cit. 2015-03-23]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_07.html

Česká národní banka: Revize národních účtů v souvislosti s přechodem na standard ESA 2010 [online]. 2010 [cit. 2015-04-01]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/zpravy_o_inflaci/2014/2014_IV/boxy_a_prilohy/zoi_2014_IV_box_2.html

Česká národní banka: Kritéria konvergence [online]. 2010 [cit. 2015-03-08]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_04.html

Česká národní banka: Srovnávací tabulka ratingového ohodnocení vybraných zemí [online]. 2015 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/rating/

BERGER, Vojtěch. Český rozhlas: Rakousko chce přísněji posuzovat nové zákony, jestli nezvyšují zadlužení státu [online]. 2011 [cit. 2015-04-23]. Dostupné z: http://www.rozhlas.cz/zpravy/ekonomikavevrobe/_zprava/rakousko-chce-prisneji-posuzovat-nove-zakony-jestli-nezvysuji-zadluzeni-statu--1131766

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Definice a měření státního dluhu [online]. 2007 [cit. 2015-03-09]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rizeni-statniho-dluhu/zakladni-informace/definice-a-mereni>

Ekonom: Polsko chce snížit veřejný dluh. Doplatí na to budoucí důchodci [online]. 2013 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: <http://ekonom.ihned.cz/c1-60686630-polsko-chce-snizit-verejny-dluh-doplati-na-to-budouci-uchodci>

EU ranking: public debt in percent of GDP [online]. 2014 [cit. 2015-04-24]. Dostupné z: <http://www.debtclocks.eu/eu-ranking-public-debt-in-percent-of-gdp.html>

Europa.eu: Necessary improvement of the Stability and Growth Pact [online]. 2005, 19.12.2005 [cit. 2015-03-23]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/other/l25067_en.htm

European Financial Stability Facility: About EFSF [online]. 2010 [cit. 2015-03-24]. Dostupné z: <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>

European Stability Mechanism: About ESM [online]. 2012 [cit. 2015-03-24]. Dostupné z: <http://www.esm.europa.eu/about/index.htm>

BYDŽOVSKÁ, Marie. Euroskop: Co přinese Česku fiskální pakt? [online]. 2014 [cit. 2015-04-22]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/44/24236/clanek/reportaz-co-prinese-cesku-fiskalni-pakt/>

GOLA, Petr. Finance.cz: Není dluh jako dluh: super zadlužené Japonsko má nižší riziko státního bankrotu než Česko [online]. 2012 [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.finance.cz/zpravy/finance/351522-neni-dluh-jako-dluh-super-zadluzene-japonsko-ma-nizsi-riziko-statniho-bankrotu-nez-cesko/>

ČESKÁ TELEVIZE. Fiskální pakt: Sněmovna: Fiskální pakt ano, ale s výjimkami [online]. 2014 [cit. 2015-04-23]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/273028-snemovna-fiskalni-pakt-ano-ale-s-vyjimkami/>

THE ECONOMIST. Germany's debt brake: Tie your hands, please [online]. 2011 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: <http://www.economist.com/node/21541459>

FAMFULE, Jan. Hospodářské noviny: Eurozóna má (další) nástroj na hlídání národních rozpočtů [online]. 2013 [cit. 2015-04-22]. Dostupné z: <http://evropske-hodnoty.blog.ihned.cz/c1-61372000-eurozona-ma-dalsi-nastroj-na-hlidani-narodnich-rozpocetu>

PÁLENÍČEK, Adam. Klub investorů: Česko vs. Slovensko 5. díl - Veřejné finance a státní rozpočet [online]. 2014 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: <http://www.klubinvestoru.com/cs/article/2140-cesko-vs-slovensko-5-dil-verejne-finance-a-statni-rozpocet>

Ministerstvo financí České republiky: Struktura a vývoj státního dluhu [online]. 2004, 31.3.2015 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rizeni-statniho-dluhu/dluhova-statistika/struktura-a-vyvoj-statniho-dluhu>

Ministerstvo financí České republiky: Metodiky ESA 95, GFS 1986 a GFS 2001 [online]. 2013 [cit. 2015-03-11]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/metodiky-esa-95-gfs-1986-a-gfs-2001-9577>

Ministerstvo financí České republiky: Vládní finanční statistika - nová metodologie GFSM 2001 [online]. 2006 [cit. 2015-04-01]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2006/vladni-financni-statistika-9817>

DĚDEK, Oldřich. Ministerstvo financí ČR: Pakt stability a růstu [online]. 2014 [cit. 2015-04-22]. Dostupné z: <http://www.zavedenieura.cz/cs/dokumenty/pravni-predpisy/sekundarni-pravo-eu/pakt-stability-a-rustu>

JELÍNEK, Lukáš. Parlamentní listy: Není ústava jako ústava [online]. 2015 [cit. 2015-04-23]. Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/nazory-a-petice/Lukas-Jelinek-Neni-ustava-jako-ustava-370832>

Europa.eu: Přehledy právních předpisů [online]. 2021, 6.1.2012 [cit. 2015-03-23]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/l25019_cs.htm

Europa: Přehled právních předpisů EU [online]. 2010 [cit. 2015-03-21]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14530_cs.htm

Ministerstvo financí České republiky [online]. 2014 [cit. 2015-03-29]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty>

Austrian Draft Budgetary Plan 2014 [online]. 2013 [cit. 2015-04-14]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/at_2013-10-15_dbp_en.pdf

Austrian Draft Budgetary Plan 2015 [online]. 2014 [cit. 2015-04-14]. Dostupné z: https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/DBP_2015.html

Eurostat: About ESA 2010 [online]. 2010 [cit. 2015-04-01]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/esa-2010>

Eurostat [online]. 2014 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graphCreator.do?tab=graph&a=0&cp=noValue&c=1&d=1&h=1&y=time&geo=0,4-31&x=geo&unit=0&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1>

Seznam zkratek

ČNB – Česká národní banka

EBRD - Evropská banka pro obnovu a rozvoj

EFSF - Evropský fond finanční stability

ESM - Evropský mechanismus finanční stabilizace

EU – Evropská unie

HDP – Hrubý domácí produkt

IBRD - Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj

SGP - Pakt stability a růstu

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Prohlašuji, že

- jsem byl seznámen s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, diplomovou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že diplomová práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne 25. 4. 2015



Marek Firla